Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 412

Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de Wet op het onderwijstoezicht en het Wetboek van Strafrecht, in verband met het tegengaan van misleidend gebruik van de naam universiteit en hogeschool, het onterecht verlenen en voeren van graden, alsmede het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's (bescherming namen en graden hoger onderwijs)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Deze toelichting wordt gegeven in overeenstemming met de Minister en de Staatssecretaris van Economische Zaken.

I. ALGEMEEN

Inhoudsopgave

kst-34412-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

1. Inleiding

Het hoger onderwijs in Nederland staat hoog aangeschreven. Er wordt kwalitatief hoogwaardig hoger onderwijs verzorgd dat nationaal en internationaal de waardering geniet van maatschappij, bedrijfsleven, studenten en afgestudeerden. Op de reputatie van het hoger onderwijs in Nederland kunnen we dus trots zijn. Tegelijkertijd heeft die reputatie ook een keerzijde. Vele willen zich met het Nederlandse hoger onderwijs associëren. Dat kan zelfs zo ver gaan dat organisaties zich bijvoorbeeld ten onrechte voordoen als een Nederlandse universiteit of als hogeschool die erkende hoger onderwijsdiploma's mag uitreiken: diploma's van door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) geaccrediteerde opleidingen.[1] Dit is niet alleen onjuist, maar ook een bedreiging voor die goede reputatie. Daarnaast – en misschien nog wel belangrijker – is het probleem dat studenten door onjuiste communicatie misleid kunnen worden. Studenten kunnen voor een opleiding kiezen in de veronderstelling dat het om geaccrediteerd (hierna ook: erkend) hoger onderwijs gaat, terwijl het diploma dat ze krijgen geen waarde heeft in de zin van de Nederlandse wet. Soms gaat het om opleidingen en getuigschriften die noch in Nederland, noch in het buitenland worden erkend. Ook werkgevers kunnen op deze wijze op het verkeerde been worden gezet.

Het probleem is al langer onderwerp van gesprek in de maatschappij en Tweede Kamer. Zo is eerder een motie van Jan Jacob van Dijk c.s.[2] unaniem aangenomen, waarin werd geconstateerd dat het gebruik van namen als «universiteit», «university» en «university of applied science» onder de huidige wet- en regelgeving tot verwarring en misleiding kan leiden en waarin is gevraagd te verkennen in hoeverre het mogelijk is om het gebruik van deze termen voor te behouden aan instellingen die door de NVAO of daaraan gelijkstaande accreditatieorganisaties geaccrediteerde opleidingen aanbieden.

Naar aanleiding van deze motie is onderzoek gedaan, hetgeen heeft geresulteerd in het rapport «De universiteit, onderzoek naar de bescherming van instellingsbenamingen, graden en titels[3]». Uit dit rapport blijkt dat in veel landen een wettelijke beschermingsregeling bestaat. Het onderzoek heeft zich geconcentreerd op Vlaanderen, Duitsland (Baden-Württemberg, Noordrijn-Westfalen), Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en Australië. Op basis van dit onderzoek kwamen de onderzoekers tot de conclusie dat het mogelijk is voor de Nederlandse overheid om wettelijke maatregelen te treffen ter bescherming van de naam universiteit en dat daar in het relatief open bestel dat het Nederlands hoger onderwijs kenmerkt, ook alle aanleiding voor is.

[1] Accreditatie is een door de NVAO afgegeven keurmerk dat aangeeft dat de opleiding door de overheid is erkend na een beoordeling door deskundigen dat het onderwijs een hbo- of wo-niveau heeft en dat de opleiding kwalitatief aan de maat is. Het is dus van groot belang dat helder is wanneer een opleiding al dan niet is geaccrediteerd.

[2] Kamerstukken II 2009/10, 31 821, nr. 41.

[3] Bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 31 821, nr. 78.

Uit een onderzoek van ResearchNed uit 2011[4] blijkt verder dat misleiding een grotere kans van slagen heeft als de instelling zich – ten onrechte – hogeschool of universiteit noemt. Een aanbeveling van ResearchNed was dan ook om de namen «universiteit», «hogeschool», «university» en «university of applied sciences» te gaan beschermen. Uit het onderzoek van ResearchNed bleek verder dat in de periode van 1 oktober 2011 tot en met 1 december 2011 ongeveer twintig onderwijsaanbieders waren die ten onrechte de naam universiteit of hogeschool voerden en ten onrechte suggereerden erkende opleidingen te hebben. De inspectie van het onderwijs (verder: inspectie) constateerde in de jaren daarna weer nieuwe gevallen van dergelijke misleiding. Pogingen van de inspectie om hier een eind aan te maken, waren doorgaans niet succesvol vanwege het ontbreken van wettelijke regels over het voeren van de namen universiteit en hogeschool.

In reactie op het rapport «De universiteit, onderzoek naar de bescherming van instellingsbenamingen, graden en titels» heeft de toenmalige Staatssecretaris aangegeven dat zij zich aansloot bij de strekking van het rapport[5]. De redenen om de naamgeving in het hoger onderwijs beter te beschermen, gelden nog steeds. Dat geldt ook voor het oneigenlijke gebruik van andere hoger onderwijskeurmerken, zoals het onbevoegd afgeven van bachelor- en mastergraden en doctoraten door instellingen en het onbevoegd voeren van wettelijke graden of titels door personen. Waar het in deze memorie van toelichting gaat om het tot uitdrukking brengen van Master, Bachelor, Associate degree of Doctor bij de vermelding van een naam van een persoon (het voeren van een graad) wordt gesproken over de titel Master, Bachelor, Associate degree of Doctor, tenzij het voor de duidelijkheid nodig is onderscheid te maken tussen de begrippen titel en graad, zoals in de toelichting op artikel 7.23a van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW).

De overwegingen om in dit wetsvoorstel misbruik aan te pakken hebben onder meer betrekking op:

- het feit dat de inspectie met enige regelmaat stuit op nieuwe gevallen van misleidend gebruik van keurmerken door aanbieders van hoger onderwijs en onvoldoende middelen heeft om dit effectief aan te pakken;
- het grote belang van maatschappij, bedrijfsleven, studenten en afgestudeerden: misbruik of misleiding tast de belangen aan van studenten, die in hun verwachting worden teleurgesteld. Hoewel niet erkend niet gelijk is aan geen waarde, komt degene wie ten onrechte denkt gebruik te maken van erkend onderwijsaanbod van een koude kermis thuis. Hierbij moet worden bedacht dat het gaat om een belangrijke investering; studenten besteden doorgaans veel tijd, energie en geld aan hun opleiding;
- de goede naam van het Nederlands hoger onderwijs in binnen- en buitenland die door misbruik van hoger onderwijskeurmerken kan worden aangetast. Er zijn maar weinig gevallen van misleiding nodig om het vertrouwen gedurende lange tijd weg te nemen;
- het gegeven dat verschillende van de ons omringende landen een verbodsbepaling hebben.

---

[4] Rapport ResearchNed «Onwenselijk gebruik van wettelijke instellingsnamen, graden en titels in het hoger onderwijs», december 2011.

[5] Kamerstukken II 2009/10, 31 821, nr. 78. Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VIII, nr. 101.

Tijdens het algemeen overleg over de islam- en imamopleidingen van 22 januari 2014 is in de Tweede Kamer gesproken over de wens om de namen universiteit en hogeschool wettelijk te beschermen, om misleiding van studenten en werkgevers effectief te kunnen tegengaan.[6]

Doelen

Dit wetsvoorstel heeft als hoofddoel het tegengaan van misleiding van studenten en werkgevers en in het verlengde daarvan het borgen van het aanzien van het Nederlandse hoger onderwijs.

Om deze doelen te bereiken worden in de WHW normen opgenomen met betrekking tot de volgende onderwerpen:
1) het voeren van de naam universiteit en hogeschool, alsmede vertalingen daarvan;
2) het afgeven van de graden Bachelor, Master, Associate degree en Doctor, en
3) het voeren van de titels Bachelor, Master, Associate degree en Doctor.

Om deze doelen zo goed mogelijk te bereiken, wordt een samenstel van verschillende maatregelen voorgesteld. Dit betreft ten eerste regulerende maatregelen met betrekking tot het vastleggen van normen over het gebruik van de namen universiteit en hogeschool en normen over het verlenen van graden en voeren van titels. Ten tweede betreft dit wetsvoorstel bepalingen om te bewerkstelligen dat adequate sancties kunnen worden opgelegd bij overtreding van die normen. Naast wetgeving is eveneens heldere communicatie van overheidswege, instellingen, koepels, studentenbonden en andere betrokkenen nodig. Ook dit laatste is een belangrijk middel om misleiding tegen te gaan.

Dit wetsvoorstel heeft tevens als doel dat ook rechtspersonen hoger onderwijs (rpho's)[7] worden verplicht het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van hun studenten te bevorderen. Hiertoe wordt artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW uitgebreid, alsmede de artikelen 6.9 en 6.10.

Noodzaak

Nederland kent een zeer divers veld van aanbieders van hoger onderwijs. Voor een deel betreft het hoger onderwijs in de zin van de WHW, voor een deel hoger onderwijs op grond van buitenlandse accreditatie en voor een deel betreft het onderwijs waar geen enkele erkende accreditatie aan ten grondslag ligt. Vooral de laatstgenoemde categorie is moeilijk in kaart te brengen omdat aanbieders komen en gaan, relatief vaak van naam veranderen en door hun marketing- en communicatiestrategie nogal eens de indruk wekken dat het om erkend hoger onderwijs gaat terwijl het dat niet is en het daarom hoogstens zou moeten worden aangeprezen als vergelijkbaar met dat niveau. Heldere communicatie over hoger onderwijs wordt thans al breed ingezet als middel om duidelijkheid te geven en misleiding tegen te gaan. Informatie over de door de NVAO geaccrediteerde opleidingen is beschikbaar via de NVAO, DUO en de website www.studiekeuzie123.nl. Via DUO kan toegang worden verkregen tot het centraal register van erkende opleidingen hoger onderwijs (Croho[8]). Communicatie over instellingen en opleidingen die onder de WHW vallen, is echter niet genoeg om misleiding effectief tegen te gaan, alleen al omdat ook opleidingen kunnen worden aangeboden en graden verleend op grond van buitenlandse accreditatie.

---

[6] Kamerstukken II 2013/14, 33 750 VIII, nr. 101.
[7] Rpho's zijn de niet-bekostigde instellingen voor hoger onderwijs.
[8] duo.nl/zakelijk/ho/croho/croho.asp.

Uit het eerder genoemde onderzoek van ResearchNed kwam naar voren dat de kans op misleiding groter is indien onterecht graden in het vooruitzicht worden gesteld door een organisatie die zich ten onrechte hogeschool of universiteit noemt. Volgens ResearchNed zijn er veel aanbieders met onzorgvuldige of misleidende communicatie die niet uit criminele intenties lijken te handelen maar enkel de grenzen van de marketing opzoeken om zoveel mogelijk studenten te trekken. ResearchNed verwacht dat het tot goede resultaten zal leiden indien deze instellingen kunnen worden aangesproken vanuit een helder wettelijk kader.

Wettelijke maatregelen zijn nodig, omdat er thans geen normen zijn vastgelegd over het gebruik van de naam universiteit en hogeschool, waardoor organisaties die zich ten onrechte zo noemen, meestal niet zijn aan te pakken. Door de voorgestelde maatregelen ter bescherming van de naam universiteit en hogeschool en het verlenen van graden (ook graden op grond van buitenlandse accreditatie) zal – in combinatie met heldere communicatie hierover – veel doeltreffender dan nu kunnen worden opgetreden tegen misleiding.

Wettelijke normen over graden zijn er al wel, maar deze hebben alleen betrekking op graden in de zin van de WHW. Organisaties die studenten misleiden door graden in het vooruitzicht te stellen die nergens op zijn gebaseerd, verwijzen daarbij meestal niet naar de WHW. Daardoor vallen ze buiten het bereik van de huidige normen. Een gemiddelde student vraagt zich in de regel niet af of het gaat om een graad in de zin van de WHW, maar vertrouwt erop – soms ten onrechte – dat het betreffende onderwijs leidt tot een erkend diploma.

Ook de reputatie van het Nederlands hoger onderwijs kan hierdoor schade worden berokkend. Zoals in de visiebrief «De wereld in: Visiebrief internationale dimensie van ho en mbo» van 15 juli 2014»[9] is te lezen, trekt het Nederlands hoger onderwijs jaarlijks duizenden studenten van over de hele wereld. Niet alleen voor studenten wordt internationaal steeds meer de standaard, ook instellingen acteren vaker als internationale spelers in een mondiale markt. Wanneer een organisatie zich ten onrechte als Nederlands hoger onderwijsinstelling positioneert, kan dat in het hoger onderwijs, dat in toenemende mate internationaal georiënteerd is, grote negatieve consequenties hebben. Het tegengaan van misleiding is dus niet alleen van belang voor (nationale en internationale) studenten en werkgevers, maar ook voor het aanzien van het Nederlandse hoger onderwijs.

Overigens is de kans op misleiding van internationale studenten die een verblijfsvergunning nodig hebben (dus afkomstig uit landen buiten de EER of Zwitserland) minder groot, omdat de Vreemdelingenregelgeving en de Gedragscode Internationale Student in het Hoger Onderwijs (verder: gedragscode) daaraan in de weg staan. Studenten van buiten de EER (of Zwitserland) hebben namelijk een studentenvisum nodig om hier te kunnen studeren en dat visum wordt niet verstrekt indien een student wil gaan studeren aan een instelling die geen onderwijsinstelling is in de zin van de gedragscode. Volgens deze gedragscode is een onderwijsinstelling een instelling die:
– volgens de WHW wordt bekostigd, is aangewezen of een rpho is,
– in het kader van artikel 2 van de kaderwet subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 wordt gesubsidieerd, of

[9] Kamerstukken II 2013/14, 22 452, nr. 41.

– hoger onderwijs aanbiedt dat door een accreditatieorganisatie in de hoger onderwijsruimte is geaccrediteerd en waarvan de besluiten door de betreffende overheid worden erkend,

en die deze gedragscode heeft ondertekend en als deelnemende instelling is geregistreerd in het Register gedragscode[10]. Het toezichthoudende orgaan bij de gedragscode, de Landelijke Commissie, en uiteindelijk de IND zien hierop toe.

Het is echter slechts een klein percentage studenten dat een verblijfsvergunning nodig heeft om hier te komen studeren en dat dus profijt heeft van de gedragscode. Het overgrote deel van de studenten heeft immers geen verblijfsvergunning nodig, ofwel omdat ze de Nederlandse nationaliteit hebben ofwel omdat ze afkomstig zijn uit een van de landen van de Europese Economische Ruimte of Zwitserland. Daardoor zorgt de gedragscode alleen niet voor voldoende bescherming tegen onterechte naamvoering en graadverlening.

Noodzaak om de naam universiteit en hogeschool ook in andere talen te beschermen

Misleiding komt niet alleen voor door gebruik van de (Nederlandse) term universiteit of hogeschool, maar ook door aanduidingen in andere talen[11]. Dat is onder andere het geval geweest bij Alhuraa. Deze instelling wekte op haar website – met informatie in het Arabisch – ten onrechte de indruk dat zij een universiteit was in de zin van de WHW. Een andere reden om ook aanduidingen in andere talen te beschermen, is dat Nederlandse universiteiten in toenemende mate de Engelse naam «university» gebruiken in plaats van de naam universiteit.

Voor de noodzaak om artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW ook van toepassing te laten zijn op rpho's en om in dat verband tevens artikel 6.9, derde lid en artikel 6.10, eerste lid van de WHW uit te breiden, zie § 3.4.

Reikwijdte wetsvoorstel

De nieuwe regels ten aanzien van het voeren van de naam universiteit en hogeschool en het verlenen van graden hebben gelet op de territoriale begrenzing van Nederlandse wetgeving – alleen betrekking op organisaties die in Nederland (inclusief Caribisch Nederland) zijn gevestigd. Met vestiging wordt het hebben van een (hoofd)vestiging of nevenvestiging in de zin van de Handelsregisterwet 2007 bedoeld. De voorgestelde regels hebben geen betrekking op misleiding door organisaties die geen enkele vestiging in Nederland hebben. De territoriale begrenzing geldt ook voor personen die ten onrechte titels voeren.

Misleiding vindt ook plaats door digitale diploma-aanbieders («diploma mills»). «Diploma mill» is de internationale verzamelnaam voor instanties en personen die zich bezighouden met de verkoop van diploma's (getuigschriften) en academische graden, zonder dat enige studie of examen nodig is. «Diploma mills» zijn vaak buiten Nederland gevestigd en wanneer ze hier geen enkele vestiging hebben, vallen ze buiten het bereik van dit wetsvoorstel. Dat betekent niet dat er niets aan kan worden gedaan. Goede voorlichting kan helpen om misleiding door «diploma mills» tegen te gaan. Ook in internationaal verband wordt gewerkt aan strategieën om grensoverschrijdende vormen van diplomamisleiding aan

---

[10] http://www.internationalstudy.nl/institutions.

[11] Zie pagina 14 van het van rapport ResearchNed «Onwenselijk gebruik van wettelijke instellingsnamen, graden en titels in het hoger onderwijs», december 2011.

te pakken. Vanuit OCW is het Coördinatiepunt Informatieverstrekking Diploma Mills (www.diplomamills.nl) daarbij betrokken.

Sommige vormen van misleiding vallen onder strafrechtelijke delictsomschrijvingen (bedrog, valsheid in geschrifte) en die zijn via die weg nu al aan te pakken. Verder kan misleiding worden tegengegaan door goede voorlichting, waardoor studenten (en werkgevers) weten waar ze op moeten letten.
Realiteit is dat misleiding nooit volledig kan worden uitgebannen. Studenten en werkgevers zullen zelf ook alert moeten blijven.

De uitbreiding van de artikelen 1.3, vijfde lid, 6.9, tweede lid en 6.10, eerste lid, van de WHW richt zich uitsluitend tot rpho's.

Geen aansluiting bij het Vlaamse systeem

Nederland en de Vlaamse Gemeenschap hebben een gezamenlijke accreditatie-organisatie, de NVAO. Om deze reden is gekeken of bij het Vlaamse systeem aangesloten zou kunnen worden. In de Vlaamse Gemeenschap is gekozen voor een veel meer gesloten systeem, met een actief toezicht door de Vlaamse overheid. Dit systeem is echter kostbaar voor de overheid en zorgt voor veel lasten voor instellingen. Voordat in de Vlaamse Gemeenschap een graad mag worden verleend, is altijd eerst groen licht van de NVAO nodig. Een graad moet daar altijd zijn gebaseerd op ofwel een opleiding die door de NVAO is geaccrediteerd, ofwel een opleiding die is geaccrediteerd door een andere Europese accreditatieorganisatie en waarvan die accreditatie volgens de NVAO, aan bepaalde minimumnormen voldoet. Alle instellingen (binnen en buiten ons bestel) die graden willen blijven verlenen op grond van een buitenlandse accreditatie, zouden met extra kosten en administratieve lasten worden geconfronteerd indien zou worden aangesloten bij het Vlaamse systeem. Om deze reden is daar niet voor gekozen.

2. Uitgangspunten

Om de gestelde doelen ten aanzien van het voeren van de naam universiteit en hogeschool en het verlenen van graden te bereiken, is het van belang rekening te houden met de context waarin het Nederlandse hoger onderwijsstelsel is ingebed. Zo heeft het Nederlandse hoger onderwijsstelsel een relatief open karakter en kent het een binaire structuur. Daarnaast moet een wet in overeenstemming zijn met de Europese regelgeving. Tot slot is het streven naar zo min mogelijk (administratieve) lasten een belangrijk uitgangspunt.

Relatief open karakter Nederlands hoger onderwijsstelsel

Het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs kent een relatief open karakter. Op grond van artikel 23 van de Grondwet mag iedereen hier hoger onderwijs aanbieden zonder daarvoor eerst te moeten zijn toegetreden tot ons bestel als rechtspersoon voor hoger onderwijs (rpho). Het open karakter houdt tevens in dat Nederlandse instellingen (binnen en buiten ons bestel) hier in het buitenland geaccrediteerd hoger onderwijs mogen aanbieden en graden mogen verlenen. Opleidingen die buiten ons bestel worden aangeboden, leiden niet tot een graad in de zin van de WHW, maar soms wel tot een graad die wordt verleend op grond van een buitenlandse regeling. Het is de bedoeling het open karakter zo veel mogelijk te behouden en door middel van dit wetsvoorstel alleen het gebruik van de naam universiteit en hogeschool, het verlenen van graden en het voeren van titels aan banden te leggen. Met dit wetsvoorstel wordt

de vrijheid van onderwijs, zoals neergelegd in artikel 23 van de Grondwet, dan ook niet ingeperkt.

Van belang hierbij is te realiseren dat de Nederlandse overheid verantwoordelijk is voor de kwaliteit van WHW-opleidingen en WHW-instellingen. Er moet dan ook worden gewaakt voor uitspraken over de kwaliteit van organisaties die niet onder het Nederlandse bestel vallen en over opleidingen die niet zijn geaccrediteerd ingevolge de WHW. Anders bestaat het risico dat ten onrechte wordt gedacht dat de Nederlandse overheid een soort kwaliteitskeurmerk kan afgeven voor alle opleidingen ter wereld.

Binair stelsel

Nederland kent een binair stelsel: een stelsel met hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. Universiteiten in Nederland zijn vooral gericht op wetenschappelijk georiënteerd onderwijs en hebben promotierecht: het recht om de graad Doctor te verlenen. Hogescholen zijn vooral gericht op hoger beroepsonderwijs en hebben geen promotierecht. In Europa kennen de meeste landen geen binair systeem. Bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, daar wordt de term «university» gebruikt voor beide soorten instellingen.

Op grond van dit wetsvoorstel kunnen ook nevenvestigingen van buitenlandse instellingen zich hier – onder voorwaarden – universiteit of hogeschool noemen. Gelet op het binaire stelsel mogen deze nevenvestigingen zich hier niet zomaar universiteit (of een vertaling daarvan) noemen. Het kan dan immers gaan om een instelling die in ons binaire stelsel hogeschool is en geen universiteit. Niet vasthouden aan de uitgangspunten van het binaire stelsel zou tot verwarring kunnen leiden over de status van de instelling. Het uitgangspunt van het binaire stelsel geldt dus ook voor nevenvestigingen van:
– instellingen binnen de Europese hogeronderwijsruimte, en
– gerenommeerde hoger onderwijsinstellingen buiten Europa.
In § 3.1.2 wordt hier nader op ingegaan.

Europese dimensie

De Europese Unie gaat niet over de inhoud van het onderwijs; lidstaten zijn in hoge mate vrij om hun eigen onderwijsbeleid te bepalen. Daarbij moet echter wel rekening worden gehouden met Europese regelgeving op het terrein van de vrijheid van diensten en de vrijheid van vestiging. Indien Nederlandse regelgeving ertoe zou leiden dat het voor organisaties uit andere lidstaten moeilijker zou worden dan voor Nederlandse organisaties om hier een bedrijf uit te oefenen of om bepaalde diensten (zoals het geven van onderwijs) aan te bieden, kunnen deze vrijheden in het gedrang komen. Dat is niet het geval als de regels gelijkelijk gelden voor Nederlandse organisaties en organisaties uit andere EU-lidstaten of als bepaalde verschillen te rechtvaardigen zijn. Om ervoor te zorgen dat de nieuwe regels niet zwaarder drukken op nevenvestigingen van buitenlandse instellingen, zijn ook de regels voor WHW-instellingen hier en daar aangescherpt. Dat betekent dat ook laatstgenoemde instellingen duidelijk kenbaar moeten maken tot welke graden de opleidingen leiden.

Vermindering (administratieve) lasten

De regering streeft naar vermindering van administratieve lasten. Zo is in onder andere het Nationaal Onderwijsakkoord[12] een belangrijk uitgangspunt vastgelegd: zo min mogelijk (administratieve) lasten voor burgers en instellingen. Daarnaast is het streven om ook de lasten voor de overheid zelf niet te laten toenemen. Deze uitgangspunten zijn van invloed op de wijze waarop de bescherming gestalte kan krijgen en de mate waarin het doel kan worden bereikt.

3. Hoofdlijnen wetsvoorstel

Om de doelen van dit wetsvoorstel voor wat betreft het tegengaan van misleiding en het borgen van het aanzien van het hoger onderwijs, zo goed mogelijk te bereiken wordt een samenstel van verschillende maatregelen voorgesteld, waaronder wettelijke normen (zie ook § 1 onder noodzaak). Daarnaast is het van belang dat er een adequate sanctie kan worden opgelegd, indien een norm wordt overschreden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de hoofdlijnen van dit wetsvoorstel (en in § 4 op de sancties):

1. het voeren van de naam universiteit, «university», hogeschool of «university of applied sciences» (en andere vertalingen) is voorbehouden aan de instellingen die daartoe op grond van de WHW gerechtigd zijn (WHW-instellingen en niet-WHW-instellingen);
2. het verlenen van de graden Bachelor, Master, Associate degree en Doctor is voorbehouden aan instellingen die daartoe bevoegd zijn op grond van de WHW of op grond van een buitenlandse (accreditatie-)regeling; en
3. het strafrechtelijk verbod op het voeren van een titel zonder daartoe gerechtigd te zijn, wordt uitgebreid naar het ten onrechte voeren van de titels Bachelor, Master, Associate degree en Doctor.

Om te bereiken dat ook rpho's het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van hun studenten bevorderen, worden de artikelen 1.3, vijfde lid, 6.9, derde lid en 6.10, eerste lid, van de WHW uitgebreid. Deze uitbreiding wordt toegelicht in § 3.4.

3.1 Het voeren van de naam universiteit of hogeschool

3.1.1 Universiteiten en hogescholen in de zin van de WHW
De hoofdregel is dat het voeren van de naam universiteit voorbehouden is aan universiteiten in de zin van de WHW. Universiteiten in de zin van de WHW zijn de bekostigde universiteiten, waaronder de levensbeschouwelijke universiteiten en de transnationale Universiteit Limburg, en de twee niet-bekostigde universiteiten: Nyenrode Business Universiteit en TiasNimbas Business School. Alle universiteiten in de zin van de WHW verrichten wetenschappelijk onderzoek en hebben promotierecht.
Ten aanzien van hogescholen wordt voorgesteld de hoofdregel te hanteren dat het voeren van de naam hogeschool is voorbehouden aan bekostigde hogescholen en rpho's.

Ook Engelstalige begrippen en andere vertalingen beschermd

Dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat ook vertalingen worden beschermd.
Er kan niet worden volstaan met het beschermen van alleen de Nederlandse begrippen universiteit en hogeschool, aangezien misleiding ook voorkomt door gebruik van deze termen in andere talen. Zo gebruikt een aantal instellingen de Engelse aanduiding voor universiteit of hogeschool

[12] Bijlage bij Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 8.

en heeft een aantal instellingen een Engelstalige website. Andere talen komen ook voor. Om die reden regelt dit wetsvoorstel ook het gebruik van de begrippen universiteit en hogeschool in vertalingen. De Engelse vertaling van het woord universiteit is university. In lijn met de brief van 28 januari 2008 die de toenmalige Minister aan de voorganger van de Vereniging Hogescholen, de HBO-raad, heeft gestuurd, is de meest gangbare Engelse vertaling van het begrip hogeschool university of applied sciences. Voor hogescholen die opleidingen aanbieden die gericht zijn op een bepaald beroepsprofiel geldt dat zij in plaats van «of applied sciences», het vakgebied mogen vermelden waarin zij opleidingen aanbieden. Voorbeeld: university of Hospitality Management voor een hotelschool. Overigens zijn hogescholen vrij om zich in binnen- en buitenland te profileren met een andere naam dan university of applied sciences, bijvoorbeeld als school, college, institute of academy.

3.1.2 Nevenvestigingen van buitenlandse instellingen

Het wetsvoorstel bevat voorwaarden waaronder nevenvestigingen van instellingen uit andere landen zich hier universiteit of hogeschool mogen noemen en graden mogen verlenen. Deze regeling heeft primair – maar niet uitsluitend – betrekking op nevenvestigingen van instellingen die hun hoofdvestiging hebben in een land uit de EER. EER-landen zijn de landen van de Europese Unie plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland.

Nevenvestigingen van buitenlandse instellingen uit EER-landen

Een nevenvestiging van een universiteit of hogeschool uit een ander EER-land hoeft niet als rpho tot het Nederlandse bestel toe te treden om zich hier universiteit of hogeschool te mogen noemen. Achtergrond is dat in deze landen de overheid verantwoordelijk is voor een kwalitatief goed stelsel van hoger onderwijs. Alle EER-landen zijn tevens Bolognalanden. De Bolognaverklaring heeft geleid tot de Europese hogeronderwijsruimte, waarin onder andere gestreefd wordt naar onderling vergelijkbare diploma’s door invoering van de bachelor-masterstructuur en een onafhankelijke kwaliteitscontrole.
Daarnaast geldt het beginsel van vrij verkeer van diensten, goederen en personen binnen de EER. Zoals in § 2 staat kunnen deze vrijheden in het gedrang komen als Nederlandse regelgeving ertoe zou leiden dat het voor organisaties uit andere EER-landen moeilijker zou worden dan voor Nederlandse om hier een bedrijf uit te oefenen of onderwijs aan te bieden.

Kenbaarheidsvereiste

Een belangrijke voorwaarde waaraan moet worden voldaan voordat een nevenvestiging van een buitenlandse instelling zich hier universiteit of hogeschool mag noemen, is de kenbaarheidseis. De kenbaarheidseis houdt in dat instellingen die graden willen verlenen, verbonden aan een in het buitenland erkende opleiding, kenbaar moeten maken in welk land de hoofdvestiging van de betreffende instelling is, welke graad aan de opleiding is verbonden en op grond van welke regeling de graad wordt verleend. Voor het voeren van de naam universiteit houdt dit vereiste bovendien in dat een instelling die in Nederland is gevestigd als nevenvestiging van een buitenlandse universiteit in het land van herkomst het recht heeft de graad Doctor te verlenen (een graad waaraan een promotie ten grondslag ligt).
Dat de hoofdvestiging niet in Nederland is gevestigd (het betreft dus geen WHW-instelling) dient tijdig kenbaar te worden gemaakt; dus al bij het aantrekken van studenten. Indien deze informatie tijdig bekend is bij (aspirant) studenten weet deze student voorafgaand aan de inschrijving dat de desbetreffende instelling niet een universiteit of hogeschool is in de zin van de WHW en kan hij hierdoor een weloverwogen keuze maken.

Indien het signaal zou komen dat door een instelling niet is voldaan aan het kenbaarheidsvereiste, of dat de instelling geen erkende instelling is in het land van hoofdvestiging, kan dat signaal – bijvoorbeeld door de Inspectie (inspectie) – relatief gemakkelijk worden geverifieerd (eventueel in overleg met de NVAO). Dit kan bijvoorbeeld via de overheid in het betreffende EER-land of via een accreditatieorgaan in dat land.

Nevenvestigingen van instellingen uit landen buiten de EER

De kenbaarheidseis is naar verwachting niet voldoende als het gaat om een nevenvestiging van een instelling buiten de EER, omdat dan niet met (voldoende) zekerheid op de verstrekte informatie kan worden afgegaan en het buiten de EER erg lastig kan zijn om na te gaan op grond van welke regeling de graad wordt verleend.
Voor nevenvestigingen van instellingen uit niet-EER-landen wordt daarom voorgesteld dat zij geen beschermde hoger onderwijsnaam mogen voeren. Uiteraard is dit anders als ze als rpho toetreden tot het Nederlandse bestel.[13] Rpho's mogen zich hier hogeschool noemen.

Het wetsvoorstel voorziet wel in een uitzondering voor nevenvestigingen van instellingen van buiten de EER, voor zover zij aantoonbaar tot de wereldtop behoren. Ook deze categorie hoeft dus niet eerst rpho te worden voordat de naam universiteit of hogeschool mag worden gevoerd. Het is niet wenselijk dat hoog aangeschreven instellingen van buiten de EER die hier een nevenvestiging willen beginnen, zich hier niet universiteit dan wel hogeschool mogen noemen. Op welke manier wordt bepaald of een instelling tot deze categorie hoort, kan nader worden uitgewerkt bij ministeriële regeling. Daarbij zal waarschijnlijk worden aangesloten bij gerenommeerde internationale «ranking lists».

[13] Voor toetreding als rpho is nodig dat de rechtspersoon de procedure «toets nieuwe opleiding van de eerste opleiding die wordt verzorgd door de rechtspersoon» met een positief resultaat heeft doorlopen. Dit betreft een verzwaarde toets nieuwe opleiding vergelijkbaar met een accreditatieprocedure. Er moet namelijk sprake zijn van «bewezen kwaliteit». Anders dan ingeval van een «reguliere» toets nieuwe opleiding, die (vooral) een plan- of papieren toets behelst, zal de opleiding voorafgaand aan de aanvraag feitelijk al een aantal jaren, zonder formele erkenning, verzorgd moeten zijn (zie de Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs). Als minstens één opleiding een positieve beoordeling van de NVAO krijgt, kunnen de overige opleidingen vervolgens gebaseerd zijn op accreditatie van een buitenlandse accreditatieorganisatie.

Schematisch ziet de bescherming van de namen universiteit en hogeschool er als volgt uit:

	WHW-instelling (bekostigde instelling of rpho)	Nederlandse niet-WHW instelling (niet bekostigde instelling, noch rpho)	Nevenvestiging buitenlandse instelling uit EER-land	Nevenvestiging buitenlandse instelling uit een niet-EER-land
Naam universiteit of «university» (inclusief vertalingen in andere talen)	Uitsluitend de bekostigde universiteiten + levensbeschouwelijke universiteiten + Nyenrode Business Universiteit, TiasNimbas Business School en de transnationale Universiteit Limburg	Verboden de naam universiteit of vertalingen ervan te voeren	Mag op voorwaarde dat *de instelling in het land van herkomst het recht heeft zich universiteit te noemen, daar promotierecht heeft en ook hier wo verzorgt, terwijl wordt voldaan aan de kenbaarheidseis*	Mag niet, tenzij het een instelling is die behoort tot de wereldtop (blijkt uit ministeriële regeling) en wordt voldaan aan de overige voorwaarden (zie vorige kolom)
Naam hogeschool of «university» met ofwel erachter «of Applied Sciences» of de richting, (inclusief vertalingen in andere talen)	De bekostigde hogescholen + de rpho's	Verboden de naam hogeschool of vertalingen ervan te voeren	Mag op voorwaarde dat *de instelling in het land van herkomst het recht heeft zich hogeschool te noemen en graden te verlenen en ook hier ho verzorgt en graden verleent, terwijl wordt voldaan aan de kenbaarheidseis*	Mag niet, tenzij het een instelling is die behoort tot de wereldtop (blijkt uit ministeriële regeling) en wordt voldaan aan de overige voorwaarden (zie vorige kolom)

3.1.3 Uitzonderingen voor het gebruik van de naam universiteit of hogeschool

De algemene uitzondering op de regel betreft het gebruik van de naam universiteit of hogeschool door instellingen die geen graden in het vooruitzicht stellen en waarbij geen sprake is van betaling voor onderwijs. Hierdoor is er geen risico dat studenten er met verkeerde verwachtingen geld uitgeven aan een opleiding. De «Kleuteruniversiteit» en de «Universiteit van Nederland» vallen onder deze uitzondering, aangezien studenten zich hier niet kunnen inschrijven en er geen sprake is van betaling voor graden of getuigschriften.

Daarnaast is er nog een uitzondering voor de volksuniversiteiten en volkshogescholen. Deze instellingen verzorgen tegen een relatief lage prijs cursussen die iedereen – ongeacht vooropleiding – kan volgen en ze doen dat al sinds jaar en dag. Gezien het feit dat het om een reeds lang ingeburgerde benaming gaat, is deze specifieke uitzondering opgenomen.

3.2 Het verlenen van graden

In de WHW zijn regels opgenomen over het recht om graden te verlenen. Deze regels hebben thans uitsluitend betrekking op de graden Bachelor, Master, Associate degree of Doctor indien die op grond van de WHW zijn verleend. Volgens dit wetsvoorstel wordt dit verbod uitgebreid: het verlenen van deze graden is verboden, tenzij de instelling daartoe bevoegd is op grond van de WHW, dan wel op grond van een buitenlandse regeling. Dit verbod heeft ook betrekking op de toevoegingen aan de WHW-graden, zoals «of Arts», «of Science» of «of Business Administration».

De graden Bachelor, Master, Associate degree of Doctor kunnen gebaseerd zijn op de WHW, maar kunnen ook in het vooruitzicht worden gesteld zonder dat daarbij wordt verwezen naar de WHW. Dat kan zowel worden gedaan door instellingen binnen ons bestel (bekostigde instellingen en rpho's), als buiten ons bestel. Als graden worden verleend voor opleidingen die niet door de NVAO, maar door een buitenlandse accreditatieorganisatie zijn geaccrediteerd, is dat alleen bezwaarlijk als studenten hierdoor kunnen worden misleid. Daarom wordt ook in voornoemde gevallen de kenbaarheidseis als voorwaarde voorgesteld.

Kenbaar moet worden gemaakt welke graad (inclusief eventuele toevoeging) aan een opleiding is verbonden en op welke buitenlandse regeling die is gebaseerd. Voor studenten moet bijtijds duidelijk zijn dat het geen WHW-graad betreft.
Vanuit het oogpunt van transparantie en gelijke behandeling wordt voorgesteld om dit ook duidelijk te laten maken bij het verlenen van graden die op de WHW zijn gebaseerd. WHW-instellingen moeten ervoor zorgen dat deze informatie correct in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs komt te staan en dienen ook nu al (aanstaande) studenten te informeren hierover.
Alle instellingen moeten studenten op enigerlei wijze informeren over de opleidingen die worden aangeboden, inclusief de graden die daaraan zijn verbonden. Dit zal voornamelijk gebeuren via de website van de instelling. Op deze manier kunnen studenten voordat zij zich inschrijven beschikken over deze informatie.

Wat betreft het verlenen van graden wordt verder voorgesteld geen onderscheid te maken tussen de verschillende categorieën landen (EER-landen enerzijds en alle overige landen anderzijds) en in alle gevallen te volstaan met voornoemde eisen. Een belangrijke reden hiervoor is dat door het voeren van de naam universiteit, respectievelijk hogeschool in combinatie met de kenbaarheidseis de kans op misleiding met graadverlening klein is. Op het moment dat een instelling in Nederland niet de naam universiteit of hogeschool voert en een graad in het vooruitzicht stelt mag van de student verwacht worden dat deze zich goed vergewist van de status van de instelling, opleiding en graden. Hetzelfde geldt voor een werkgever die een getuigschrift onder ogen krijgt, dat is afgegeven door een instelling die niet de naam universiteit of hogeschool voert.

Schematisch ziet de regulering van het verlenen van graden er als volgt uit:

	Door een WHW-instelling (bekostigd of rpho)	Nederlandse niet-WHW instelling (noch bekostigd, noch rpho)	Nevenvestiging van buitenlandse instelling uit EER-land	Nevenvestiging van buitenlandse instelling uit een van de overige landen
WHW-graad verlenen (inclusief toevoegingen)	Mag conform de NVAO-accreditatie, zo niet, verboden	Mag niet	Mag niet	Mag niet
Niet-WHW-graad (op grond van buitenlandse accreditatie)	Mag *op voorwaarde dat wordt voldaan aan de kenbaarheidseis*	Mag *op voorwaarde dat wordt voldaan aan de kenbaarheidseis*	Mag *op voorwaarde dat wordt voldaan aan de kenbaarheidseis*	Mag *op voorwaarde dat wordt voldaan aan de kenbaarheidseis*
Niet-WHW-graad (zonder erkenning buitenland, nergens op gebaseerd)	Mag niet	Mag niet	Mag niet	Mag niet

3.3 Het voeren van WHW-titels

Dit wetsvoorstel strekt ook tot het strafbaar stellen van het voeren van de titel Bachelor, Master, Associate degree of Doctor zonder daartoe gerechtigd te zijn: iemand kan op grond van de WHW gerechtigd zijn om een bepaalde titel te voeren of op grond van een buitenlandse regeling. Dat ook een in het buitenland verkregen titel of een buitenlandse titel die in Nederland is verkregen in Nederland mag worden gevoerd, houdt verband met het bevorderen van de internationale mobiliteit die een belangrijke reden was voor het invoeren van het bachelor- en masterstelsel.

Degenen die zijn afgestudeerd aan een WHW-erkende opleiding krijgen van rechtswege een titel: ingenieur (ir. of ing.[14]), meester (mr.), doctorandus (drs.) en baccalaureus (bc.). De «oude» titel doctor (dr.) mag gevoerd worden door degene die met succes een promotie heeft afgerond. Sinds de invoering van het bachelor- en mastersysteem in 2002 is bepaald dat instellingen de graden Bachelor en Master verlenen nadat een student met succes een bacheloropleiding respectievelijk een masteropleiding heeft afgerond. Voor gepromoveerden geldt sindsdien de graad Doctor.[15]
De «oude» titels mogen niet worden gevoerd door personen die daartoe niet gerechtig zijn. Dat is strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht.[16] Voorgesteld wordt om het ten onrechte voeren van de «nieuwe» titels (Bachelor, Master, Associate degree en Doctor) op dezelfde manier strafbaar te stellen (zie ook § 4.2).

3.4 Het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's

In de motie Duisenberg/Jasper van Dijk (Kamerstukken II 2014–2015, nr. 33 750 VIII, nr. 124) is aan de regering gevraagd te onderzoeken hoe in de WHW rechtsstatelijkheid en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef opgenomen kunnen worden als randvoorwaarde in het accreditatiekader voor de onderwijskwaliteit. Met dit wetsvoorstel wordt ervoor gekozen om het bevorderen door instellingen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van hun studenten als directe opdracht aan de instellingen op te nemen in de wet. Deze oplossing biedt de mogelijkheid om slagvaardig op te kunnen treden wanneer op enig moment zou blijken dat een instelling deze verplichting naast zich neerlegt. Wanneer een instelling naar buiten treedt met discriminatoire opmerkingen moet actie kunnen worden ondernomen, ook wanneer dat buiten de kaders van kwaliteitsbeoordeling wordt geconstateerd. Hieronder wordt uiteengezet hoe dat vorm krijgt.

Artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW geeft de bekostigde universiteiten en hogescholen de opdracht aandacht te schenken aan de persoonlijke ontplooiing van studenten en hun maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te bevorderen. Voordat de Wet versterking besturing in werking trad, gold deze opdracht ook voor de zogenoemde aangewezen instellingen voor hoger onderwijs, de voorlopers van wat nu de rpho's zijn. Er werd in het toenmalige vierde lid van artikel 1.3 geen onderscheid gemaakt tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Een van de uitgangspunten van de Wet versterking besturing was dat de overheid zich wat betreft het niet-bekostigde hoger onderwijs zou beperken tot kwalitatieve criteria voor opleidingen. De grens is toen getrokken bij de zorg voor de kwaliteit van de geaccrediteerde opleidingen en de voorwaarde dat de rechtspersoon onder wiens verantwoordelijkheid die opleidingen worden verzorgd alleen graden mag verlenen als hij zich houdt aan hetgeen in de WHW is bepaald over de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs en de examens, en de vooropleidingseisen. Daarnaast moet de bestuurlijke en financiële continuïteit van de desbetreffende rechtspersoon zeker zijn. In de afgelopen jaren is echter bij enkele incidenten gebleken dat het noodzakelijk is dat ook rpho's weer expliciet de opdracht krijgen het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van studenten te bevorderen. Deze bepaling voorziet er daarom in dat rpho's weer onder de werking van artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW worden

[14] Voor het onderscheid tussen ir. en ing. zie artikel 7.20, eerste lid, onder a en tweede lid, onder a, WHW.
[15] Artikelen 7.20 e.v. van de WHW.
[16] Artikel 435, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

gebracht. Deze uitbreiding is reeds toegezegd aan de Tweede Kamer in de brief van 7 maart 2014 (Kamerstukken II, 2013/14, 33 750 VIII, nr. 97) en nog eens herhaald in de brief van 29 april 2015 over burgerschap, brede vorming en maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het onderwijs (Kamerstukken II, 2014/15, 34 000 VIII, nr. 93).

De uitbreiding van de reikwijdte van artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW past in de onderwijsbrede discussie over de maatschappelijke opdracht van het onderwijs. Daarbij komen vragen aan de orde over de taak van het onderwijs bij het bijbrengen van de democratische rechtsbeginselen en de verantwoordelijkheid die een instelling draagt binnen het onderwijsstelsel. De speelruimte in deze discussie wordt mede bepaald door de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van meningsuiting en wat het hoger onderwijs betreft de in artikel 1.6 van de WHW vastgelegde academische vrijheid. In het primair en voortgezet onderwijs vindt de discussie plaats in het kader van de invulling van de opdracht aan scholen om het onderwijs mede te richten op actief burgerschap en sociale integratie. In het middelbaar beroepsonderwijs gebeurt dat bij de invulling van de kwalificatie-eisen loopbaan en burgerschap. In de regelgeving voor het hoger onderwijs komt de term burgerschap niet voor. Daar maakt burgerschapsvorming deel uit van de wettelijke taak tot bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van studenten. Deze taak is van groot belang aangezien ook het hoger onderwijs jongvolwassenen voorbereidt op de maatschappij in al zijn diversiteit.

Aan de opdracht van artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW kan op velerlei wijze tegemoet worden gekomen. Mede gezien de academische vrijheid zal van overheidswege niet worden getreden in die invulling. Er zal dan ook niet snel worden geoordeeld dat niet is voldaan aan deze verplichting. Er zal pas sprake zijn van een onmiskenbare verzaking van deze plicht indien een instellingsbestuur discriminatoire uitlatingen doet die haaks staan op deze verplichting of indien dergelijke uitlatingen zijn gedaan door iemand die de instelling formeel of informeel vertegenwoordigt. In het maatschappelijk leven worden handelingen en uitlatingen van iemand die is belast met de dagelijkse leiding van (een onderdeel van) de instelling vaak gezien als een handeling of uitlating van de instelling. In veel gevallen gaat het dan ook inderdaad om een vorm van vertegenwoordiging maar dit hoeft niet altijd het geval te zijn. Het gaat in dit verband om uitlatingen die voor rekening van de instelling komen en waar – in een uiterst geval – dan ook consequenties aan worden verbonden voor de instelling. Aan discriminatoire uitlatingen of handelingen van iemand die geacht kan worden de instelling te vertegenwoordigen, worden dan ook geen consequenties verbonden indien de instelling er vervolgens expliciet afstand van neemt en (disciplinaire) maatregelen neemt jegens de persoon die ze deed. Deze maatregelen kunnen variëren van een berisping tot ontslag van de betreffende persoon. Het is nadrukkelijk aan de instelling zelf om adequaat op te treden en hierbij uiteraard de proportionaliteit in acht te nemen.

Er is ook sprake van een onmiskenbare verzaking van voornoemde plicht indien bijvoorbeeld intolerantie jegens bepaalde bevolkingsgroepen wordt uitgedragen op de website van de instelling. Er is nadrukkelijk geen sprake van strijd met artikel 1.3, vijfde lid, wanneer het gaat om wetenschappelijk of toegepast onderzoek. In het kader van de academische vrijheid moeten instellingen immers onderzoek kunnen doen. Onderzoek kan ook bijdragen aan het maatschappelijk debat. Dat is niet het geval wanneer wordt opgeroepen tot discriminatie. In dat geval wordt de grens overschreden van wat toelaatbaar is voor een instelling die deel uitmaakt van ons hoger onderwijs. Het betreft dan niet alleen de grenzen die het Wetboek van strafrecht (WvSr) en de Algemene wet gelijke behandeling

(Awgb) stellen aan discriminatie, maar ook de grens die wordt gesteld aan uitlatingen (mondeling of schriftelijk) die mogen worden gedaan door een instelling die deel uitmaakt van het Nederlandse stelsel voor hoger onderwijs. De Nederlandse overheid is immers verantwoordelijk voor het borgen van de kwaliteit van het hoger onderwijs dat wordt gegeven op grond van de WHW en studenten moeten op grond daarvan vertrouwen kunnen stellen in de instellingen die dit onderwijs geven. Dat vertrouwen mag er niet toe leiden dat studenten gevolg geven aan een oproep tot discriminatie.

Indien een bekostigde instelling voor hoger onderwijs de verplichting van artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW met voeten zou treden, kan door middel van een bekostigingssanctie een einde worden gemaakt aan die situatie. Dit is niet mogelijk bij rpho's. Indien een rpho de verplichting van artikel 1.3, vijfde lid, naast zich neerlegt zoals hierboven omschreven, moet ook een sanctie mogelijk zijn. Daarom behelst dit wetsvoorstel de mogelijkheid om aan die rpho het recht te ontnemen om graden op grond van de WHW te verlenen[17]. Op die manier kan worden bewerkstelligd dat de instelling niet langer deel uitmaakt van ons stelsel voor hoger onderwijs. Het ontnemen van het recht om WHW-graden te verlenen is een uiterst middel. Bij een ernstige schending van de verplichting van artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW is dit niettemin de aangewezen maatregel. Rechten zullen niet worden ontnomen wanneer geen sprake is van een ernstige schending. Indien een discriminatoire uitspraak bijvoorbeeld meteen erna wordt ingetrokken of indien het instellingsbestuur er publiekelijk afstand van neemt, is er geen reden meer dit middel in te zetten. Rechten zullen dus niet worden ontnomen indien dat niet een proportionele maatregel is. Tegen een besluit om rechten te ontnemen, staat bezwaar en beroep open.

Aandachtspunt is ook dat, anders dan bij de bekostigde instellingen, de WHW bij rpho's geen eisen stelt aan goed bestuur (governance). Er is daarom bij rpho's geen enkele garantie dat er een adequaat intern orgaan is dat erop toeziet dat het instellingsbestuur zich houdt aan zijn wettelijke verplichtingen.

Niet alleen moet het mogelijk zijn om bij een ernstige schending van de verplichting van artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW rechten te ontnemen aan een rpho, ook moet een dergelijke schending meegewogen kunnen worden bij een verzoek om rpho te worden. Om rpho te worden dient een rechtspersoon voor één opleiding de toets eerste opleiding met succes te doorlopen. Daarvoor is nodig dat ten tijde van de aanvraag het volledige curriculum van de opleiding waarop de aanvraag betrekking heeft, ten minste één maal recent in Nederland is verzorgd[18]. De inspectie beoordeelt o.a. of de naleving door de aanvrager van de wettelijke voorschriften inzake de kwaliteitszorg, de registratie, het onderwijs, de examens en de vooropleidingseisen in voldoende mate is gewaarborgd, gezien de jaren dat de rechtspersoon het curriculum van de opleiding doorliep. Daar komt nu bij dat de inspectie ook moet beoordelen of de naleving van artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW voldoende is gewaarborgd, gezien de jaren dat het curriculum van de opleiding is doorlopen. Of dit voldoende is gewaarborgd, kan blijken uit zowel schriftelijke stukken als uit feitelijke gedragingen of uitingen van het instellingsbestuur dan wel de dagelijkse leiding van de instelling. Indien deze uitingen van dien aard zijn dat daardoor niet meer aannemelijk is dat de instelling naar behoren zal kunnen voldoen aan de verplichting van artikel 1.3, vijfde lid, van de WHW ligt het niet in

[17] Zie artikel 6.10, vierde lid, WHW voor de procedure die moet worden doorlopen voordat rechten kunnen worden ontnomen.
[18] Zie artikel 3 van de Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs.

de rede de betreffende instelling als rpho toe te laten tot ons onderwijsbestel. Een instelling die zich niet aan deze verplichting wenst te houden, kan nog steeds hoger onderwijs verzorgen in ons land, alleen niet als onderdeel van het Nederlandse hoger onderwijsbestel. Zie in dit verband ook hetgeen is aangevoerd in het kader van de vrijheid van meningsuiting.

Indien het verzoek om graden te verlenen wordt afgewezen, kan tegen het desbetreffende besluit bezwaar en beroep worden ingesteld.

De vrijheid van meningsuiting

Door te regelen dat bepaalde uitingen tot gevolg kunnen hebben dat een instelling niet rpho kan worden, dan wel niet langer rpho kan zijn, wordt de vrijheid van meningsuiting beperkt (artikel 7, derde lid, eerste volzin, van de Grondwet[19]). Het betreft hier een beperking in de vorm van toezicht van de overheid, op grond van artikel 23, tweede lid, van de Grondwet. Op grond van deze bepaling mogen in het belang van het onderwijs eisen en daarmee ook beperkingen worden gesteld aan instellingen die vallen onder onderwijswetgeving. De Nederlandse overheid draagt verantwoordelijkheid voor het hoger onderwijs dat wordt gegeven op grond van de WHW. Deze verantwoordelijkheid blijkt onder meer uit voorschriften met betrekking tot de kwaliteit van de opleidingen, maar ook uit de verplichtingen die zijn opgenomen in het vijfde lid van artikel 1.3, van deze wet, inclusief de uitbreiding die dit wetsvoorstel met zich brengt.

De beperking van de vrijheid van meningsuiting in het kader van deze bepalingen is te rechtvaardigen vanwege alle betrokken belangen. Het gaat hier om de verantwoordelijkheid van de overheid voor goed hoger onderwijs. Onderdeel van goed hoger onderwijs is dat het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van studenten wordt bevorderd, hetgeen ten minste inhoudt dat niet wordt opgeroepen tot discriminatie. Dit betreft een zwaarwegend maatschappelijk belang aangezien het verstrekkende gevolgen kan hebben wanneer door uitlatingen of gedrag van instellingen, hun studenten zich gaan afzetten tegen de grondbeginselen van onze rechtstaat. Dit belang valt onder de bescherming van goede zeden in de zin van artikel 10, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.
De onderhavige beperking van de vrijheid van meningsuiting gaat niet verder dan wat noodzakelijk is. De instellingen waar het om gaat, verzorgen onderwijs aan (jong)volwassenen, soms nog in een adolescente fase van hun ontwikkeling. Indien een instelling oproept tot discriminatie op grond van bijvoorbeeld geslacht, seksuele gerichtheid, ras of politieke gezindheid, wordt inbreuk gemaakt op het grondrecht van artikel 1 Grondwet. Dit is niet aanvaardbaar voor een instelling die deel uitmaakt van het Nederlandse stelsel van hoger onderwijs. Het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet, behelst een belangrijk grondbeginsel van onze rechtstaat.

De beperking van de vrijheid van meningsuiting is niet onevenredig groot, aangezien een instelling die vanwege deze verplichting geen rpho meer kan worden (of blijven), nog steeds hoger onderwijs kan verzorgen en graden kan verlenen, zij het dat daar dan geen graden aan kunnen worden

---

[19] Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verlof nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.

verbonden op grond van de WHW. De instelling maakt dan namelijk niet langer deel uit van het Nederlandse stelsel voor hoger onderwijs.

4. Sancties

Indien de in dit wetsvoorstel voorgestelde regels worden overtreden, moet effectief kunnen worden opgetreden. Een sanctiemogelijkheid is noodzakelijk voor organisaties die ten onrechte de naam universiteit of hogeschool voeren of ten onrechte een graad verlenen. Dat geldt zowel voor de bekostigde instellingen en rpho's, als voor organisaties buiten ons bestel, zoals nevenvestigingen van buitenlandse instellingen en «diploma mills». Daarnaast moet een sanctie kunnen worden opgelegd in geval individuele personen een titel voeren zonder dat zij daartoe zijn gerechtigd.

Allereerst wordt ingegaan op de keuze voor een sanctiestelsel voor organisaties die ten onrechte de naam universiteit of hogeschool voeren of ten onrechte graden verlenen, dan wel in het vooruitzicht stellen (§ 4.1). Deze organisaties zijn meestal rechtspersonen. Met het oog op de leesbaarheid wordt in deze toelichting over organisaties gesproken in plaats van over «rechtspersonen of personen». Elke organisatie die in strijd met de regels handelt, moet – in een uiterst geval – een sanctie kunnen krijgen. Vervolgens wordt ingegaan op de sanctie voor individuele personen die een titel voeren zonder daartoe gerechtigd te zijn (§ 4.2).

4.1 Sanctie voor organisaties die ten onrechte de naam universiteit of hogeschool voeren of graden verlenen

4.1.1 Huidige sanctie

Ten aanzien van het voeren van de naam universiteit of hogeschool bestaan nog geen expliciete normen en specifieke sancties ontbreken dan ook. Ten aanzien van het ten onrechte verlenen van graden bestaat wel een sanctiemogelijkheid. Deze sanctiemogelijkheid[20], is echter niet effectief om twee redenen. Allereerst omdat het een boete van de laagste categorie is (maximaal € 405,=) en als zodanig weinig afschrikwekkend voor de organisaties die hiermee moeten kunnen worden aangepakt. Dit zou kunnen worden verholpen door een hogere boetecategorie, maar hiervoor is niet gekozen, omdat de bepaling ook anderszins te kort schiet. Het is thans namelijk alleen verboden graden te verlenen zonder daartoe te zijn gerechtigd, indien die graden zijn gebaseerd op de WHW. Dat betekent dat dit artikel bijna nooit van toepassing is. Indien namelijk bij de graadverlening niet naar de WHW wordt verwezen, hetgeen meestal niet gebeurt, en indien ook niet anderszins de indruk wordt gewekt dat het een WHW-graad betreft, is de huidige sanctie niet van toepassing.

4.1.2 Keuze bestuurlijke boete

Om de naleving van de voorgestelde regels effectief te kunnen afdwingen bij organisaties die onderwijs aanbieden of graden verlenen, is de bestuurlijke boete het meest geschikte en meest effectieve handhavingsmiddel gezien de – in ernst en aard – uiteenlopende overtredingen. Er is niet gekozen voor een strafrechtelijke boete, omdat het inzetten van het strafrecht ultimum remedium dient te zijn. Verder zou dit handhavingsmiddel zorgen voor criminalisering van onderwijsaanbieders, hetgeen onwenselijk wordt geacht. Er is geen behoefte aan criminalisering noch aan leedtoevoeging door registratie van justitiële gegevens. De bestuurlijke boete is een voldoende afschrikwekkend middel voor het tegengaan van misleiding.

[20] Artikel 15.6 van de WHW.

Ook de doelmatigheid is een belangrijke reden voor de keuze van de bestuursrechtelijke boete. Als handhavende instantie wordt gedacht aan de inspectie, die namens de Minister het toezicht uitvoert. Aangezien de inspectie is belast met het bevorderen van de kwaliteit van het stelsel van het onderwijs, beschikt zij over de benodigde specialistische kennis om snel en slagvaardig op te treden (zie ook § 4.1.3).
De keuze voor de strafbeschikking ligt niet voor de hand aangezien daarvoor ambtenaren zouden moeten worden opgeleid tot buitengewoon opsporingsambtenaar. Aangezien het naar verwachting om slechts een gering aantal overtredingen per jaar zal gaan, zou dat inefficiënt zijn. Verder speelt een rol dat bij het toezicht op de naleving van de nieuwe normen, geen behoefte is aan opsporingsbevoegdheden.
De rechtsbescherming voor de organisatie aan wie een bestuurlijke boete is opgelegd, is voldoende gewaarborgd door de mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete.

Voor een reparatoire sanctie als «last onder dwangsom» is niet gekozen, omdat dit geen effectief middel is om misleiding te bestrijden. Met een reparatoire sanctie is het mogelijk dat een organisatie voor korte tijd ophoudt met het overtreden van de normen, maar omdat de sanctie vervalt als het misleidende gedrag wordt gestopt, kan de organisatie daarna weer terugvallen in zijn normoverschrijdend gedrag.
Met de bestuurlijke boete geldt één sanctiestelsel voor alle aanbieders van hoger onderwijs in Nederland, zowel binnen ons bestel (bekostigd en niet-bekostigd) als buiten ons bestel. Dit bevordert de eenduidigheid en de rechtszekerheid. Deze keuze sluit aan bij de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel, zoals opgenomen in de kabinetsnota die de toenmalige Minister van Justitie op 31 oktober 2008 aan de Eerste Kamer heeft verzonden[21] en doet recht aan de overwegingen van de Raad van State over de keuze van sanctiestelsels in het kader van zijn advisering over wetsvoorstellen.[22]
De hoogte van een dergelijke boete dient aanzienlijk te kunnen zijn, om er voldoende afschrikwekkende werking vanuit te laten gaan. Bij het bepalen van het maximum is aangesloten bij de hoogste categorie van strafrechtelijke boetes. Bij het opleggen van een boete dient altijd de proportionaliteit in acht te worden genomen, waardoor gewaarborgd wordt dat met alle omstandigheden rekening wordt gehouden en waardoor voor een relatief lichte overtreding geen hoge boete kan worden opgelegd.

4.1.3 Handhaving door Minister en Inspectie van het onderwijs

De inspectie houdt toezicht op het hoger onderwijs en is onder meer belast met het bevorderen van de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs. Gelet op haar expertise op het veelal specialistische terrein van hoger onderwijs, ligt het in de rede dat de inspectie straks namens de Minister zal toezien op de naleving van de in dit wetsvoorstel opgenomen regels. De inspectie heeft zicht op organisaties (binnen en buiten het bestel) en kan naar aanleiding van een signaal over een overtreding onderzoek doen en – indien het signaal gegrond is – stappen ondernemen om overtreding van de regels tegen te gaan. Als volgens de inspectie sprake is van een gegrond signaal, zal zij aan de hand van een interventieladder opereren. Vaak wordt begonnen met een gesprek, waarin de inspectie wijst op de overtreding en op de mogelijkheid van een boete indien niet binnen een bepaalde termijn de benodigde acties worden ondernomen. Wanneer daar geen gevolg aan wordt gegeven of wanneer anderszins duidelijk is dat de normen bij herhaling of welbewust zijn overtreden, is een bestuurlijke boete gerechtvaardigd. Het opleggen van

[21] Kamerstukken I 2008/09, 31 700 VI, nr. D.
[22] Bijv. W12.11.0479/II van 20 januari 2012 en W06.12.0043/III van 4 mei 2012.

een bestuurlijke boete is een punitieve sanctie en is dan ook een uiterst middel.
Door de beschreven werkwijze kan inzichtelijk worden gemaakt hoe het besluit tot het opleggen van de bestuurlijke boete tot stand is gekomen. Na de bezwaarprocedure kan de bestuursrechter de rechtmatigheid van het boetebesluit toetsen. Op deze manier is de rechtsbescherming van de organisatie die de bestuurlijke boete kreeg opgelegd, voldoende gewaarborgd.

4.2 Sanctie voor personen die ten onrechte een titel voeren

Anders dan bij het ten onrechte gebruiken van de naam universiteit of hogeschool en het verlenen van graden, wordt het ten onrechte voeren van een titel altijd begaan door een natuurlijk persoon. Voor de «oude» titulatuur geldt reeds het strafrecht.[23] Voor het voeren van de nieuwe titels (graden) die op grond van de WHW zijn verleend (Bachelor, Master, Associate degree en Doctor), zijn wel normen geregeld, maar ontbreekt een specifieke sanctie. Met dit wetsvoorstel wordt wat betreft de sanctie aangesloten bij de nu geldende strafbepaling over het onterecht voeren van de «oude» titels in artikel 435, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht (WvSr). Deze strafbepaling functioneert goed en er is geen reden om het ten onrechte voeren van een van de nieuwe titels anders te gaan regelen dan indien het om een van de «oude» titels gaat. Deze strafbepaling wordt daarom uitgebreid met de nieuwe titels. De reden om in dit geval niet te kiezen voor de bestuurlijke boete houdt ook verband met het feit dat de expertise van de inspectie hier geen rol speelt. De strafbepaling van artikel 435 WvSr gaat onder meer over het voeren van een adellijke titel en het dragen van ordetekenen zonder daartoe gerechtigd zijn en het opgeven van een valse naam. Het ten onrechte voeren van een titel past in dit artikel maar dit onderwerp ligt op een geheel ander terrein dan dat van de inspectie en het is dan ook niet doelmatig in dit kader de inspectie een toezichthoudende rol te geven.

5. Administratieve lasten

Bij de voorbereiding van dit voorstel is nagegaan of sprake is van administratieve lasten. OCW heeft deze gevolgen in kaart gebracht met behulp van het standaardkostenmodel (SKM) voor de administratieve lasten.

De incidentele administratieve lasten voor instellingen / burgers / bedrijven worden geraamd op € 700,– euro in het jaar dat het wetsvoorstel in werking treedt. Het gaat om de volgende wijzigingen in informatieverplichtingen. Nevenvestiging van een buitenlandse instellingen moeten eenmalig op de website (of anderszins) het land van de hoofdvestiging kenbaar maken, zodat de (aankomende) student dit weet. Daarnaast zullen zij kenbaar moeten maken welke graden op grond van welke opleidingen worden verleend en op grond van welke regeling een graad wordt verleend.

De wijziging in de structurele administratieve lasten voor instellingen / burgers / bedrijven na implementatie van het voorstel worden geraamd op € 4.600,– van het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt. Het gaat om de volgende wijzigingen in informatieverplichtingen. WHW-instellingen en niet-WHW-instellingen zullen, voor zover dat niet al gebeurt, op het getuigschrift moeten vermelden op grond van welke regeling de graad is behaald. Daarnaast zal een instellingsbestuur, voor

[23] Artikel 435, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

zover dat niet al gebeurt, informatie moeten verstrekken over de graden die aan de opleidingen zijn verbonden.
Soms zullen instellingen de informatie moeten actualiseren.

Om de noodzakelijke lasten zoveel mogelijk te beperken zijn bij de vormgeving alternatieven overwogen en is, gegeven de noodzaak om een informatieverplichting op te leggen, voor het minst belastende alternatief gekozen. Tevens zijn de uitvoerings- en toezichtslasten minimaal gegeven het doel van het beleid. De regeling is intern voorgelegd voor toetsing op administratieve lasten.

Er is geen toename van administratieve lasten door de wijzigingen in verband met het bevorderen van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef door rpho's (§ 3.4).

6. Toepassing van het wetsvoorstel in het Caribisch deel van Nederland

De WHW is ook van toepassing in het Caribisch deel van Nederland. Caribisch Nederland is geconsulteerd. Uit de reactie van (de gedeputeerde van) Sint Eustatius blijkt dat zij achter dit wetsvoorstel staan.

7. Internetconsultatie en andere consultatie

In de periode van 1 mei 2015 tot en met 29 mei 2015 is een conceptversie van het wetsvoorstel openbaar gemaakt voor internetconsultatie. De internetconsultatie heeft 25 reacties opgeleverd. De reacties zijn onder meer afkomstig van burgers, onderwijsspecialisten en hoger onderwijsinstellingen. De meeste respondenten zijn positief over het wetsvoorstel. De reacties hebben op onderdelen geleid tot aanvullingen en verduidelijkingen van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel is voorts voorgelegd aan de betrokken koepels (VSNU, Vereniging Hogescholen en NRTO), Studiekeuze123 en de studentenbonden (ISO en LSVb). Studiekeuze123 vindt het wetsvoorstel zeer aanbevelenswaardig en ook de koepels zijn er positief over.

University of applied sciences

Een opvallend punt dat uit de consultaties naar voren kwam is het gebruik van de Engelstalige naam «university of applied sciences» door hogescholen. De meningen hierover zijn verdeeld. Enerzijds werd vooral in de internetconsultatie gesuggereerd dat hogescholen de naam «university of applied sciences» niet zouden mogen gebruiken. Het gebruik van andere Engelstalige benamingen zou beter zijn, zoals «College», «Technical College» of «College of applied science». Anderzijds zijn er ook voorstanders van gebruik van de naam «university» sec, ook door hogescholen. De Vereniging Hogescholen vraagt of het onderscheid dat het wetsvoorstel maakt tussen universiteiten en hogescholen, voldoende toekomstbestendig is. Ook de NRTO stelt zich op het standpunt dat de term «university» ook door hogescholen gebruikt zou mogen worden, omdat dit volgens de NRTO de meest gangbare term is.

De consultaties geven geen aanleiding om de naam «university of applied sciences» niet toe te staan voor hogescholen, maar ook niet om de naam «university» zonder toevoeging, wel toe te staan. Voor hogescholen is het internationaal gezien niet ongebruikelijk om de naam «university of applied sciences» te gebruiken. Bovendien houdt deze naam rekening met de binariteit van het hoger onderwijsstelsel dat onder meer tot uitdrukking wordt gebracht in de naamgeving van hoger onderwijsinstellingen. Het

binaire stelsel is een sterkte van het Nederlands hoger onderwijs. De binariteit staat voor een onderscheid in twee basisoriëntaties in het systeem, een oriëntatie op beroep en een oriëntatie op onderzoek. Uiteraard gaat onder de oppervlakte meer nuancering schuil. Universiteiten leiden studenten op voor de wetenschap, arbeidsmarkt of ondernemerschap en hogescholen doen, al is het niet het primaire doel van het hbo, ook aan onderzoek. Het onderscheid tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs maakt het mogelijk de essentie van elk type onderwijs te versterken en beter in te spelen op de verschillen in oriëntatie en leerstijl tussen studenten. Dit onderscheid in ons stelsel wordt door bedrijven en organisaties ook zinvol geacht en in het buitenland erkend als een onderscheid dat bijdraagt aan de kwaliteit van ons hoger onderwijs. Overigens mogen hogescholen die opleidingen aanbieden die zijn gericht op een bepaald beroepsprofiel in plaats van «applied sciences», ook het vakgebied waarin zij opleidingen aanbieden gebruiken (zie § 3.1).

8. Technische reparatie

Tenslotte bevat dit wetsvoorstel nog een technische verbetering van de regeling van het wettelijke collegegeld. Het gaat met name om artikel 7.45a.

In artikel 7.45a, eerste lid, van de WHW is bepaald welke categorieën studenten aanspraak maken op wettelijk collegegeld. Uit die wettelijke bepaling vloeit voort, dat studenten die zich inschrijven voor een tweede bachelor- of masteropleiding en al een bachelor- respectievelijk mastergraad hebben behaald, instellingscollegegeld zijn verschuldigd. Dat geldt ook voor alle daarop volgende inschrijvingen. Op het vorenbedoelde uitgangspunt («één bachelor en één master tegen wettelijk collegegeld») is in artikel 7.45a, tweede lid, een uitzondering gemaakt voor studenten die een tweede (of daarop volgende) opleiding volgen op het terrein van onderwijs en gezondheidszorg.

Het Ministerie van OCW en de instellingen voor hoger onderwijs hebben artikel 7.45a, tweede lid, sinds de inwerkingtreding daarvan op 1 september 2010 (Wet versterking besturing) zo opgevat dat de extra aanspraken op wettelijk collegegeld die artikel 7.45a, tweede lid, biedt aan studenten die een opleiding op het gebied van onderwijs of gezondheidszorg willen volgen, niet kunnen worden «gestapeld». Niet is beoogd deze uitzondering ook van toepassing te laten zijn op een student die eerst een bachelor- of mastergraad heeft behaald in een van beide uitzonderingssectoren en vervolgens een tweede bachelor- of masterstudie begint in de andere uitzonderingsector (de situatie studie op het terrein van onderwijs gevolgd door studie op het terrein van gezondheidszorg of de situatie studie op het terrein van gezondheidszorg gevolgd door studie onderwijs). Evenmin is beoogd wettelijk collegegeld mogelijk te maken voor de volgende combinaties: een studie op het terrein van onderwijs gevolgd door eveneens een studie op het terrein van onderwijs op hetzelfde niveau (allebei bachelor of allebei master) of een studie op het terrein van gezondheidszorg gevolgd door eveneens een studie op het terrein van gezondheidszorg op hetzelfde niveau.

Uit een recente uitspraak van het College van beroep voor het hoger onderwijs (CBHO) is echter gebleken dat artikel 7.45a, tweede lid, ook anders kan worden geïnterpreteerd. Het betreft een uitspraak van 8 juli 2015 in een zaak tussen een student en het college van bestuur van de Hogeschool van Amsterdam (CBHO 2015/010 8 juli 2015).
Het CBHO is van oordeel dat artikel 7.45a, tweede lid, aldus moet worden gelezen dat de daarin voorziene uitzondering op het eerste lid, onderdeel

a, van toepassing is op de student die een opleiding op het gebied van onderwijs wil gaan volgen en niet eerder een opleiding op dat gebied heeft gevolgd en op de student die een opleiding op het gebied van gezondheidszorg wil gaan volgen en niet eerder een opleiding op dat gebied heeft gevolgd.

De regering stelt naar aanleiding van deze rechterlijke uitspraak vast dat de WHW op dit punt niet duidelijk is. De regering heeft besloten die tekstuele onduidelijkheid zo snel mogelijk weg te nemen en wel zodanig dat de extra aanspraken op wettelijk collegegeld die de wet biedt aan studenten die een opleiding op het gebied van gezondheidszorg of onderwijs willen volgen, niet kunnen worden «gestapeld», noch op hetzelfde opleidingsterrein, noch kruislings. Dit is nooit beoogd met deze uitzonderingsbepaling. De uitzondering van artikel 7.45a, tweede lid, houdt namelijk rechtstreeks verband met de bijzondere verantwoordelijkheid die de overheid heeft ten aanzien van de arbeidsmarkt in de zorg en het onderwijs als semipublieke sectoren. Dat is de reden om een student die als tweede bachelor- of masterstudie een opleiding op het terrein van onderwijs of gezondheidszorg wil volgen, en die nog geen bachelor- respectievelijk mastergraad voor een opleiding op één van deze terreinen heeft behaald, uit te zonderen van de algemene regel dat voor een tweede studie instellingscollegegeld verschuldigd is. Met deze uitzondering heeft de wetgever beoogd «meer handen aan het bed» en «meer voeten voor de klas» te realiseren. Eén extra aanspraak op wettelijk collegegeld is afdoende om dat beleidsdoel te ondersteunen.

Om die reden dient de desbetreffende bepaling te worden herschreven. Daarnaast is de huidige bepaling in wetssystematische zin inconsistent en die inconsistentie kan tegelijkertijd met deze aanpassing worden opgelost. De huidige wettelijke systematiek is aldus dat de categorie studenten die aanspraak maakt op wettelijk collegegeld bij AMvB kan worden uitgebreid. Dat is geregeld in het derde lid van artikel 7.45a. Studenten die een opleiding volgen op het terrein van onderwijs of gezondheidszorg vormen zo'n bijzondere categorie. Het is inconsistent dat alleen deze categorie in de WHW zelf wordt vermeld en alle overige in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008. De uitbreidingen van de categorie studenten die aanspraak maakt op wettelijk collegegeld zijn dus op twee verschillende niveaus geregeld. Daar is geen goede reden voor. Het leidt tot een onheldere systematiek die de kenbaarheid van de geldende uitzonderingen niet ten goede komt.

De eerdergenoemde uitspraak van het CBHO vormt dus de aanleiding om de WHW in technische zin aan te passen. De beoogde betekenis van artikel 7.45a, tweede lid, zal ondubbelzinnig en op het juiste regelingsniveau worden vastgelegd, namelijk in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 (een algemene maatregel van bestuur). De wettelijke basis voor deze delegatie bestaat reeds (het huidige artikel 7.45a, derde lid). Het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 zal in verband met de hiervoor bedoelde aanpassing op korte termijn worden gewijzigd.

De desbetreffende onderdelen in het wetsvoorstel zullen niet eerder in werking treden dan dat de hiervoor bedoelde wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 in werking is getreden. Tot die tijd geldt de huidige bepaling met de daaraan door het CBHO gegeven interpretatie.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek

A (Artikel 1.1)

Onderdeel 1

De definitie van artikel 1.1, onder f, vervalt omdat de huidige definitie van «instelling» onvoldoende dekkend is en bovendien niet noodzakelijk. Onvoldoende dekkend omdat de instellingen die worden genoemd in artikel 1.7a, zesde lid en in artikel 7.23, WHW niet onder die definitie vallen. Ook in het kader van dit wetsvoorstel is de definitie ontoereikend. Zo hebben de nieuwe artikelen over de bescherming van de naam universiteit en de naam hogeschool (1.22 en 1.23) mede betrekking op instellingen die hier als nevenvestiging van een buitenlandse universiteit of hogeschool hoger onderwijs verzorgen. Aparte definiëring van het begrip instelling kan achterwege blijven, aangezien ook zonder dat bijna overal duidelijk is welke instellingen het betreft, vanwege de reikwijdtebepaling aan het begin van het desbetreffende hoofdstuk en ook omdat er definities zijn voor «instelling voor hoger onderwijs» (onderdeel g) en «instellingsbestuur» (onderdeel j). Alleen in artikelen 1.6 en 1.7 is het, na wegvallen van deze definitie, nodig om te verduidelijken wat voor instelling het betreft.

Onderdeel 2. De wijziging van de definitie van artikel 1.1, onder g betreft een technische wijziging. De huidige definitie van «instelling voor hoger onderwijs» is: een instelling als bedoeld in artikel 1.2, onderdeel a, of een rechtspersoon voor hoger onderwijs. Hiermee wordt bedoeld: een bekostigde universiteit of hogeschool ofwel een rpho. Door de huidige verwijzing naar artikel 1.2 (in welk artikel weer wordt verwezen naar artikel 1.8) te vervangen door: een bekostigde instelling, opgenomen in de bijlage van deze wet onder a tot en met i, verandert er inhoudelijk niets. De toevoeging «tenzij uit deze wet het tegendeel blijkt» is nodig omdat met een instelling voor hoger onderwijs soms wordt gedoeld op een andere instelling. Dit blijkt in een dergelijk geval duidelijk uit de betreffende bepaling zelf. Voorbeeld: artikel 7.23 en 7.23a.

Onderdeel 3. Aan de definitie van artikel 1.1, onder m (opleiding) is toegevoegd: tenzij uit deze wet het tegendeel blijkt. Deze toevoeging is nodig aangezien deze term ook wordt gebruikt voor opleidingen die niet onder de definitie vallen, zoals in artikel 5a.8, over opleidingen die nog geen groen licht van de NVAO hebben. Door dit wetsvoorstel kan met «opleiding» ook worden gedoeld op opleidingen die door een buitenlandse accreditatieorganisatie zijn geaccrediteerd.

Onderdeel 4. De definitie van artikel 1.1, onder z (graad) wordt gewijzigd in Bachelor of Master met of zonder toevoeging, de graad Associate degree of de graad Doctor, Doctor honoris causa of Doctor of Philosophy. Dit komt in plaats van: als bedoeld in artikel 7.10a [Bachelor/Master], 7.10b [Associate degree] en 7.18 [Doctor]. Deze wijziging is nodig omdat met het begrip graad niet uitsluitend graden in de zin van deze artikelen worden bedoeld. Dat is nu al het geval in artikel 7.23, dat gaat over in het buitenland behaalde graden. In het kader van dit wetsvoorstel kan met het begrip graad ook worden gedoeld op de graden Bachelor, Master, Doctor en Associate degree in de zin van een buitenlandse regeling. Zie ook de nieuwe artikelen 1.22, 1.23 en 15.7 en het algemeen deel van de toelichting bij § 3.2.

Aan de definitie is toegevoegd: met of zonder toevoeging, om duidelijk te maken dat bepalingen over graden ook van toepassing zijn wanneer er iets aan een graad wordt toegevoegd (zoals «of arts», «of science» of verwijzingen naar een vakgebied zoals bij «legislative master»).

Door de wijziging van de definitie van «graad» is het nodig om bij een paar artikelen in te voegen: «als bedoeld in artikel 7.10a» of «als bedoeld in artikel 7.10a en 7.10b». Dit is het geval bij artikel 5a.15, 6.9, 7.12 en 7.45a.

Onderdeel 5. Het opnemen van een definitie voor het begrip «titel» is gewenst vanwege artikel 435, derde lid, WsSr, waar het voeren van een titel als bedoeld in artikel 7.20, 7.22, tweede lid, 7.22a, eerste lid en 7a.5, zonder daartoe gerechtigd te zijn, strafbaar is gesteld. Nu ook het ten onrechte voeren van de titels Bachelor, Master, Associate degree en Doctor op dezelfde manier strafbaar wordt gesteld, is het opportuun om bij de begripsbepalingen naast graad ook een definitie van «titel» op te nemen. Dat maakt het mogelijk dat in de strafbepaling wordt verwezen naar titels en graden in de zin van de WHW.

B (artikel 1.1a)

Door de wijziging van het opschrift van artikel 1.1a in «Openbare lichamen BES», wordt de lading van dit artikel beter gedekt.

C (artikel 1.2)

Artikel 1.2 «Reikwijdte» vervalt aangezien de benodigde reikwijdtebepalingen al aan het begin van de hoofdstukken staan, dan wel aan het begin van titels. Bovendien voldoet de huidige reikwijdtebepaling van artikel 1.2 niet omdat de WHW niet alleen betrekking heeft op hoger onderwijsinstellingen, maar bijvoorbeeld ook op de rechtsbescherming van studenten en op de NVAO.

D (artikel 1.3)

Door deze wijziging geldt de verplichting van artikel 1.3, vijfde lid, om aandacht te schenken aan de persoonlijke ontplooiing, de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en voor wat betreft Nederlandstalige studenten de bevordering van de uitdrukkingsvaardigheid in het Nederlands, ook voor rpho's. Aangezien de verplichting geldt voor alle instellingen voor hoger onderwijs, is de formulering hierop aangepast.
Verder is een zin toegevoegd die ertoe strekt dat de bevordering van maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef ten minste inhoudt dat instellingen, met inbegrip van degenen die namens de instelling optreden, zich onthouden van discriminatoire gedragingen en uitlatingen. Zie § 3.4 voor een nadere toelichting op deze uitbreiding.

E (Artikel 1.6)

Dit betreft een technische wijziging. Door het vervallen van de definitie van «instelling» is het nodig om na «instellingen» in te voegen: voor hoger onderwijs en de academische ziekenhuizen. Aan deze instellingen dient de academische vrijheid in acht te worden genomen.

F (paragraaf 2a)

Het opschrift «Graadverlening postinitiële masteropleidingen» dekt de inhoud van deze paragraaf beter nu het zowel graadverlening door rechtspersonen voor hoger onderwijs betreft (1.12a) als door bekostigde instellingen (1.12b).

G (artikel 1.12a)

In het opschrift van artikel 1.12a is aan «Graadverlening postinitiële masteropleidingen» toegevoegd: door rechtspersonen voor hoger onderwijs. Dit artikel gaat namelijk uitsluitend over het recht van rechtspersonen voor hoger onderwijs om een graad te verlenen in verband met een postinitiële masteropleiding.

H (artikel 1.12b)

Dit is een nieuw artikel, dat het recht regelt van bekostigde instellingen om graden te verlenen in verband met postinitiële masteropleidingen.

I (Artikel 1.18)

Dit betreft een technische wijziging die nodig is door het vervallen van artikel 1.2.

J (Artikel 1.22 en 1.23)

Artikel 1.22

Artikel 1.22, eerste lid

In het eerste lid wordt de hoofdregel vastgelegd dat universiteiten in de zin van de WHW zich universiteit mogen noemen. Universiteiten in de zin van de WHW zijn de bekostigde universiteiten, opgenomen in de bijlage bij de WHW onder a, b, h en i, alsmede de Nyenrode Business Universiteit en TiasNimbas Business School (op grond van WHW-overgangsrecht) en de transnationale Universiteit Limburg (tUL). De tUL mag zich universiteit noemen op grond van een verdrag (zie ook artikel 2.5 van de WHW).

Samenstellingen met het woord universiteit vallen ook onder de norm. Indien bijvoorbeeld een aanduiding als «techniekuniversiteit» niet onder de norm zou vallen, terwijl «technische universiteit» er wel onder valt, bestaat het risico dat het doel onvoldoende wordt bereikt. Een uitzondering wordt hierbij gemaakt voor het samengestelde woord «volksuniversiteit». Volksuniversiteiten verzorgen tegen een relatief lage prijs cursussen die iedereen – ongeacht vooropleiding – kan volgen en ze doen dat al lange tijd. Gezien het feit dat het om een reeds lang ingeburgerde benaming gaat, die niet voor misleiding lijkt te zorgen, is deze specifieke uitzondering opgenomen.
Deze uitzondering kan geen deel uitmaken van de algemeen geformuleerde uitzondering van het vijfde lid, aangezien het bij volksuniversiteiten wel gaat om onderwijs tegen betaling, ook al worden er geen graden verleend.

De norm heeft ook betrekking op vertalingen van de naam universiteit, omdat het doel van dit wetsvoorstel anders onvoldoende zou worden bereikt (zie § 1 van het algemeen deel van de toelichting). Verscheidene Nederlandse instellingen hebben een Engelstalige website en profileren zich (uitsluitend of mede) met hun Engelse naam. Bij nevenvestigingen van buitenlandse instellingen wordt vaak uitsluitend in het Engels

gecommuniceerd of in de taal van het land van hoofdvestiging[24]. De benamingen «university», «université», «Universität», «universidad» en andere vertalingen van de naam universiteit vallen daarom ook onder de norm.

Artikel 1.22, tweede lid

In het tweede lid is de belangrijkste uitzondering op de hoofdregel opgenomen: de uitzondering voor nevenvestigingen van universiteiten die hun hoofdvestiging hebben in een land dat deel uit maakt van de Europese Economische Ruimte (de zogenoemde EER-landen). Voor de noodzaak van deze uitzondering en de keuze voor EER-landen, zie § 3.1.2 van het algemeen deel van de toelichting. Voor de vraag of het een hoofdvestiging of nevenvestiging betreft, is de informatie hierover bij de Kamer van Koophandel leidend. Zie ook bij «reikwijdte wetsvoorstel» in het algemeen deel van de toelichting.

Indien een instelling haar hoofdvestiging in Nederland heeft, is het tweede lid niet van toepassing en geldt de hoofdregel van het eerste lid.

Aan het recht van buitenlandse instellingen om een nevenvestiging in ons land universiteit te noemen, zijn strikte voorwaarden verbonden. De voorwaarde onder b dat de instelling in het land van hoofdvestiging als universiteit moet zijn gevestigd conform de daar geldende vestigings- en onderwijsregels, is vooral bedoeld om «diploma mills» uit te sluiten. Ook in EER-landen komen immers diploma mills voor en andere organisaties die zich universiteit noemen, terwijl ze geen deel uitmaken van het hoger onderwijsstelsel in dat land. Zonder de eis dat de instelling in het land van herkomst volgens de daar geldende regels als universiteit moet zijn gevestigd, zou ook een buitenlandse diploma mill zich hier kunnen vestigen als nevenvestiging van een buitenlandse «universiteit», zich erop beroepend dat ze in het land van herkomst als universiteit zijn gevestigd. Deze eis is met andere woorden een vorm van kwaliteitsborging.

De voorwaarde onder b dat de buitenlandse instelling in het land van hoofdvestiging het recht moet hebben de graad Doctor te verlenen en ook in Nederland toegang tot promotie moet bieden, is nodig in verband met ons binaire stelsel. De voorwaarde dat de instelling niet alleen in het land van herkomst maar ook in Nederland toegang tot promotie moet bieden, is nodig omdat de naam universiteit anders zou mogen worden gevoerd door een instelling die in zijn Nederlandse nevenvestiging uitsluitend hbo-opleidingen aanbiedt ook al worden in het land van herkomst wel universitaire opleidingen verzorgd en promotietrajecten aangeboden. Het zou voor oneerlijke concurrentie zorgen indien deze buitenlandse nevenvestigingen zich hier wel universiteit mogen noemen, terwijl de Nederlandse hogescholen dat niet mogen.

De voorwaarde onder c verplicht ertoe dat op de website van een nevenvestiging van een buitenlandse instelling informatie kenbaar wordt gemaakt, waardoor de student weet dat het geen instelling is die behoort tot het Nederlandse ho-bestel. Door daarnaast als voorwaarde te stellen dat de instelling kenbaar maakt welke graden op grond van welke opleidingen worden verleend en op grond van welke regeling een graad wordt verleend, beschikt de student over voldoende informatie om zelf de status van de instelling na te kunnen gaan (op internet bijvoorbeeld) en vervolgens met open ogen een keuze te maken. Alle thans bekende ho-instellingen (binnen en buiten het bestel) beschikken over een website met informatie over de instelling en de opleidingen die daar worden

[24] Voorbeeld: http://www.alhuraauniversity.org/

gegeven. Dat de informatie kenbaar moet worden gemaakt, betekent dat het gemakkelijk vindbaar moet zijn op de desbetreffende website. Indien het wel ergens staat op de website maar moeilijk vindbaar is, is de informatie immers nog niet kenbaar. Voor het geval er een instelling zou zijn of komen zonder website, is opgenomen dat de gegevens in dat geval anderszins kenbaar moeten worden gemaakt aan studenten.

De voorwaarde onder d dat op ieder getuigschrift dat wordt afgegeven ten bewijze dat een graad is behaald, de naam van de instelling moet worden vermeld en de regeling op grond waarvan de graad wordt verleend, is enerzijds bedoeld om misleiding van toekomstige werkgevers tegen te gaan. Anderzijds kan deze voorwaarde er ook aan bijdragen dat misleiding van studenten minder voorkomt, vanwege de preventieve werking die hiervan uit kan gaan. Door deze voorwaarde zal een instelling naar verwachting minder snel geneigd zijn om aan aankomende studenten onjuiste gegevens hieromtrent te verschaffen.
Deze voorwaarde is in overeenstemming met de verplichting voor WHW-instellingen om deze gegevens te vermelden op getuigschriften.

Artikel 1.22, derde lid

In het derde lid wordt geregeld dat de bewijslast dat is voldaan aan de voorwaarden van het tweede lid, rust op de instelling. Zowel voor studenten als voor de toezichthouder is deze bepaling van belang. Voor de instelling zelf is het relatief eenvoudig om aan te tonen dat haar hoofdvestiging in een bepaald land is, bijvoorbeeld met een uittreksel uit het daar geldende equivalent van de Kamer van Koophandel, een equivalent van het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) dan wel een verklaring van de desbetreffende overheid. Voor studenten en voor de toezichthouder is het moeilijker om er achter te komen waar je moet zijn voor betrouwbare informatie.
De verplichting onder d hoort ook bij de voorwaarden waarvan de instelling zelf moet kunnen aantonen dat eraan wordt voldaan. Dat laatste is van belang omdat soms op grond van verschillende (accreditatie-)regelingen graden worden verleend. Voor de instelling is van belang dat kan worden aangetoond dat voldaan is aan de kenbaarheidseis. Indien een conflict ontstaat tussen een instelling en een student vanwege onvoldoende of misleidende informatie door de instelling, dan zal die instelling moeten kunnen aantonen dat wel voldaan was aan de kenbaarheidseis. Het bewijs dat voldaan is aan de informatieplicht kan bijvoorbeeld worden geleverd door overlegging van de studiegids van het desbetreffende studiejaar. Indien de instelling niet heeft voldaan aan haar informatieplicht, heeft zij in strijd met een wettelijke bepaling gehandeld, waardoor eerder sprake zal zijn van onrechtmatige daad of wanprestatie dan nu het geval is. Naar verwachting zal dit een afschrikwekkende werking hebben, hetgeen eraan kan bijdragen dat studenten bijtijds goed zullen worden geïnformeerd.

Artikel 1.22, vierde lid

Het vierde lid is opgenomen om ook instellingen die bij de wereldtop behoren en die hier een nevenvestiging willen hebben, de mogelijkheid te bieden om hun nevenvestiging hier universiteit te noemen. Door het tweede en derde lid van overeenkomstige toepassing te verklaren, moet ook deze categorie promotierecht hebben in het land van hoofdvestiging en dient ook aan de overige voorwaarden te worden voldaan, voordat de naam universiteit hier mag worden gevoerd. Een criterium van het behoren tot de wereldtop kan zijn dat de instelling al geruime tijd hoog genoteerd staat op internationale gerenommeerde ranking lists. Bij ministeriële regeling worden de criteria daarvoor, alsmede de overige

criteria vastgelegd. Nu alle EER-landen zijn aangesloten bij de Bolognaverklaring en in dat kader is afgesproken een bachelor-masterstelsel in te voeren en te streven naar onafhankelijke kwaliteitscontrole, ligt het in de rede om voor de criteria voor instellingen uit landen buiten de EER, daarbij aan te sluiten. Vanwege de rechtszekerheid is de mogelijkheid opgenomen dat niet alleen de criteria, maar ook de instellingen die hier een nevenvestiging hebben en die voldoen aan die criteria, worden opgenomen in de ministeriële regeling. Dat maakt het gemakkelijk voor studenten en tevens voor toezichthouders om te weten of een nevenvestiging van een instelling van buiten de EER het recht heeft zich hier universiteit te noemen en om hier graden te verlenen (waaronder de graad Doctor).

Artikel 1.22, vijfde lid

Onder het vijfde lid vallen de uitzonderingen die nodig zijn en die ook te rechtvaardigen zijn aangezien misleiding in die gevallen niet goed denkbaar is en er in elk geval nooit sprake is van betaling voor onderwijs of certificaten. Bij deze categorie uitzonderingen gaat het om aanduidingen die zonneklaar niet voor misleiding zorgen, ook al komt het woord universiteit erin voor. De meeste uitzonderingen die onder deze categorie vallen, betreffen organisaties die geen onderwijs aanbieden. Zie ook § 3.1.3.

Artikel 1.23

Artikel 1.23 regelt voor hogescholen hetgeen in artikel 1.22 voor universiteiten wordt geregeld, zij het dat hogescholen geen promotierecht hebben. De toelichting op artikel 1.22 is dan ook grotendeels van overeenkomstige toepassing.

K en L (artikelen 5a.3 en 5a.15)

Dit zijn technische wijzigingen. De formulering van artikel 5a.3 wordt aangepast in verband met het vervallen van artikel 1.2. De artikelen 5a.15 en 6.9 worden aangepast in verband met de wijziging van de definitie van graad in artikel 1.1, onderdeel z.

M (artikel 6.9)

Het eerste lid betreft een technische wijziging, die nodig is vanwege de wijziging van de definitie van graad in artikel 1.1, onderdeel z.
Het tweede lid heeft betrekking op een wijziging van het derde lid van artikel 6.9. Door deze wijziging kan een instelling niet de status van rpho krijgen indien onvoldoende is gewaarborgd dat de verplichting van artikel 1.3, vijfde lid, zal worden nageleefd. In verband met deze uitbreiding zal ook de Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs worden aangepast.
Voor een inhoudelijke toelichting op deze wijziging, zie § 3.4.

N (artikel 6.10)

De wijziging van het eerste lid heeft tot gevolg dat het recht om graden te verlenen, ook kan worden ontnomen indien de naleving van de verplichting ex artikel 1.3, vijfde lid, niet langer is gewaarborgd. Met het oog op deze wijziging zal ook de Beleidsregel bevoegdheid graadverlening hoger onderwijs worden aangepast. Voor de inhoudelijke toelichting, zie § 3.4.

Door de aanvulling in het tweede lid wordt geregeld dat, indien aan een rpho het recht wordt ontnomen om graden te verlenen en de registratie in het CROHO wordt beëindigd, deze rpho dan ook niet meer het recht heeft zich universiteit dan wel hogeschool te noemen.

O (artikel 6.13)

In het vierde en vijfde lid van artikel 6.13 wordt geregeld wat bij elke opleiding moet worden vermeld in het CROHO. In het vierde lid is al geregeld dat in het CROHO informatie moet staan over de NVAO-accreditatie van de opleiding (onder c) en ook over de toevoeging die aan een graad is verbonden (onder x), maar niet expliciet welke graad aan de opleiding is verbonden. In dit onderdeel wordt geregeld dat ook de graad moet worden vermeld in het CROHO.

In het vijfde lid van artikel 6.13 wordt verder geregeld welke gegevens in het CROHO moeten worden opgenomen over postinitiële masteropleidingen. Aangezien het wenselijk is dat in het CROHO ook bij deze categorie opleidingen wordt vermeld tot wat voor graad ze leiden, wordt aan de opsomming in het vijfde lid, onder b, onderdeel x toegevoegd. Op die manier wordt onderdeel x van het vierde lid ook van toepassing op postinitiële masteropleidingen.

P (artikel 7.11)

De wijziging van onderdeel a betreft een redactionele verbetering.
Door de wijziging van onderdeel d wordt geregeld dat bij de gegevens op het getuigschrift, de vermelde opleiding en graad in overeenstemming moeten zijn met de gegevens, zoals opgenomen in het CROHO. Ook dit betreft een technische wijziging. De verplichting wordt hiermee duidelijker vastgelegd.
Een soortgelijke verplichting geldt ook voor opleidingen die hier worden aangeboden door nevenvestigingen van instellingen uit andere EU-landen.

Q (artikel 7.12)

Dit betreft een technische wijziging die nodig is vanwege de wijziging van de definitie van graad. Door de aanvulling «als bedoeld in 7.10a of 7.10b» wordt duidelijk dat het in dit artikel gaat om de graden Bachelor, Master en Associate degree in de zin van deze WHW-artikelen.

R (artikel 7.15)

Door de toevoeging van onderdeel f worden instellingsbesturen verplicht om aan (aspirant-) studenten ook informatie te verstrekken over de graden die aan de opleidingen zijn verbonden. Dit is van belang vanwege het doel misleiding van studenten tegen te gaan. Daarnaast is het in verband met EU-regels van belang dat aan opleidingen die in het CROHO staan, soortgelijke eisen worden gesteld als aan opleidingen die hier worden aangeboden bij nevenvestigingen van universiteiten en hogescholen uit andere EU-landen.

S (artikel 7.23)

Artikel 7.23 regelt thans het recht om een graad of titel die in het buitenland is behaald op grond van een examen, ook in Nederland te mogen voeren, alsmede het recht om in plaats daarvan een van de Nederlandse «oude» titels te voeren (ir., ing., mr., drs., bc., en dr.). Dit

artikel wordt gesplitst in twee artikelen: artikel 7.23a over de titel doctor en artikel 7.23 over alle overige titels.
Nieuw is ook dat dit artikel wordt uitgebreid met een nieuw tweede lid, omdat niet-WHW-graden niet alleen in het buitenland worden verleend, maar ook in Nederland. Door deze uitbreiding wordt het recht geregeld om de graad of titel vervolgens in Nederland te mogen voeren.

Om aan te sluiten bij algemeen spraakgebruik wordt in deze toelichting de term titel zoveel mogelijk gebruikt voor zowel het voeren van de «oude» titels als van de graden Bachelor, Master, Associate degree en Doctor. In artikelen 7.23 en 7.23a is het echter nodig om soms onderscheid te maken tussen een «graad» en een «titel».[25]

Het eerste lid van artikel 7.23

Het eerste lid is ongewijzigd. In het eerste lid is geregeld dat iemand die in het buitenland een graad heeft behaald op grond van een examen aan een instelling voor hoger onderwijs, het recht heeft die graad in Nederland in de naamsvermelding tot uitdrukking te brengen op dezelfde wijze als in het land waar de graad is behaald.

Het tweede lid van artikel 7.23

Niet alleen in het buitenland kunnen graden worden behaald die zijn gebaseerd op regelgeving van een ander land, ook in Nederland worden dergelijke graden verleend. Dit wordt vooral – maar niet uitsluitend – gedaan door organisaties buiten ons bestel, waaronder nevenvestigingen van buitenlandse instellingen. Voor degenen aan wie via deze weg een graad is verleend op grond van een examen, wordt in het nieuwe tweede lid geregeld dat zij de graad of titel hier in de naamsvermelding tot uitdrukking mogen brengen, op dezelfde wijze als in het land waar de accreditatieorganisatie is gevestigd, die de opleiding accrediteerde op grond waarvan de graad is verleend.

Het derde lid van artikel 7.23

Het derde lid is grotendeels onveranderd gebleven. In dit lid wordt geregeld dat kan worden verzocht om toestemming om in plaats van de in het buitenland behaalde graad of titel, een van de Nederlandse titels te mogen voeren. De gevraagde toestemming wordt verleend indien de opleiding op grond waarvan de graad is verleend, ten minste gelijkwaardig is aan een overeenkomstige Nederlandse opleiding. Er is een beleidsregel die criteria bevat aan de hand waarvan een verzoek wordt beoordeeld.
In het derde lid is de zinsnede geschrapt: «die niet in de in het tweede lid bedoelde ministeriële regeling is opgenomen» aangezien deze toevoeging niet nodig is. Indien een aanvrager een verzoek zou indienen om een bepaalde Nederlandse «oude» titel te mogen voeren, terwijl dat niet nodig is omdat hij op grond van de ministeriële regeling al gerechtigd is die titel te voeren, dan krijgt hij daarover informatie, in reactie op zijn verzoek.
Afgestudeerden die een graad hebben behaald na het afronden van een door een buitenlandse accreditatieorganisatie geaccrediteerde opleiding in Nederland kunnen ingevolge de tweede zin van het derde lid ook een verzoek indienen om in plaats van die graad of titel een van de «oude» Nederlandse titels te mogen voeren.

---

[25] Zie voor de begripsbepalingen van «graad» en «titel», artikel I, onderdeel A, onder 4 en 5, van dit wetsvoorstel.

Het vierde lid van artikel 7.23

Het vierde lid vervangt het huidige tweede lid. Door de hier bedoelde ministeriële regeling wordt het mogelijk dat iemand aan wie een graad of titel is verleend op grond van een examen aan een – nader aan te wijzen – buitenlandse instelling voor hoger onderwijs, gerechtigd is om in plaats van die graad of titel een Nederlandse titel te voeren, zonder dat daarvoor eerst een verzoek hoeft te worden ingediend als bedoeld in het derde lid.

Het vijfde lid van artikel 7.23

Het vijfde lid is ongewijzigd.

T (artikel 7.23a)

Artikel 7.23a gaat over het recht de graad Doctor of de titel doctor te mogen voeren in Nederland, nadat deze graad is verkregen op grond van een buitenlandse regeling. Het huidige vierde lid van artikel 7.23 heeft hier betrekking op. Aangezien de regels ten aanzien van de graad Doctor / titel doctor gedeeltelijk afwijken van die voor de overige graden, zijn deze regels opgenomen in een nieuw artikel.

Het eerste lid van artikel 7.23a

De eerste zin van het eerste lid is inhoudelijk ongewijzigd gebleven ten opzichte van het huidige vierde lid van artikel 7.23. Dit betreft het recht om in Nederland de graad Doctor te voeren, indien die graad in het buitenland is verleend. In de huidige redactie was opgenomen: «een graad als bedoeld in artikel 7.22». Uit artikel 7.22, in samenhang met artikel 7.18 en 7.19, blijkt dat het hier gaat om de graad Doctor, verleend op grond van een promotie of de graad Doctor honoris causa, verleend wegens zeer uitstekende verdiensten. Om de zelfstandige leesbaarheid van deze bepaling te vergroten, wordt in plaats van de verwijzing naar artikel 7.22, rechtstreeks in het artikel opgenomen welke graden het hier betreft.

Het tweede lid van artikel 7.23a

Nieuw element is het recht dat in het tweede lid wordt geregeld om hier de graad Doctor te voeren, indien die graad in Nederland is verleend aan een nevenvestiging van een buitenlandse universiteit op grond van een promotie of, indien het de graad Doctor honoris causa betreft, wegens zeer uitstekende verdiensten.

Het derde lid van artikel 7.23a

In het derde lid wordt geregeld dat kan worden verzocht om toestemming om in plaats van de graad Doctor, de Nederlandse titel doctor te mogen voeren. Volgens artikel 7.22, derde lid, mag de graad Doctor, afgekort tot D, in de naamsvermelding achter de naam worden geplaatst en de titel Doctor, afgekort tot dr., voor de naam. Degene die niet in Nederland is gepromoveerd en die liever «dr.» voor zijn naam heeft staan dan «D» of «PhD» erachter, kan op grond van deze bepaling een verzoek indienen bij de Minister.
Door de tweede zin is deze bepaling van overeenkomstige toepassing indien het een Doctorsgraad betreft die in Nederland is behaald aan een nevenvestiging van een buitenlandse universiteit.

Het vierde lid van artikel 7.23a

Deze bepaling komt overeen met het vierde lid van artikel 7.23. Aangezien het de graad Doctor betreft en deze graad niet wordt verleend op grond van een opleiding en examen, kunnen in de ministeriële regeling geen opleidingen of examens van buitenlandse instellingen worden opgenomen. In plaats daarvan zou kunnen worden opgenomen dat in plaats van een Doctorsgraad die aan een bepaalde buitenlandse instelling op een bepaald vakgebied is verleend, ook de Nederland titel doctor mag worden gevoerd. Het belang daarvan is vooral gelegen in de mogelijkheid dat dan «dr.» voor de naam mag worden geplaatst.

Het vijfde lid van artikel 7.23a

Het vijfde lid is gelijk aan het huidige vijfde lid van artikel 7.23.

U (artikel 7.45a), V (artikel 7.45b), W (artikel 7.46, X (artikel 7.48)

Het eerste lid van onderdeel U betreft een technische wijziging die nodig is vanwege de wijziging van de definitie van graad. Door de aanvulling: als bedoeld in 7.10a wordt duidelijk dat het in dit artikel gaat om de graden Bachelor en Master in de zin van artikel 7.10a. (Zie ook de toelichting bij de wijziging van artikel 1.1, onderdeel 4.)

Het tweede lid van onderdeel U en de onderdelen V tot en met X betreffen een technische aanpassing die in het algemene deel van de toelichting uitvoerig aan de orde is gekomen. Twee bepalingen vervallen en andere bepalingen worden aangepast in verband met de daarin opgenomen – onjuist geworden – verwijzingen. De bepalingen die komen te vervallen zijn: artikel 7.45a, tweede lid, waarin de aanspraak op wettelijk collegegeld voor opleidingen op het gebied van onderwijs of gezondheidszorg is geregeld, en artikel 7.48, zevende lid, waarin is bepaald dat de desbetreffende aanspraak op wettelijk collegegeld geen aanspraak geeft op vrijstelling van betaling van collegegeld in geval van een andere inschrijving. Deze bepalingen vervallen, omdat de materie die daarin is geregeld in het Uitvoeringsbesluit WHW 2008 zal worden geregeld op basis van de reeds bestaande delegatiebepaling van artikel 7.45a, tweede lid (nieuw).

Y, Z en AA (artikel 7.57a, 9.55 en 15.1)

Dit betreft technische wijzigingen die nodig zijn door het vervallen van artikel 1.2.

AB (artikel 15.6 oud)

Artikel 15.6 vervalt omdat er anders twee artikelen 15.6 zouden zijn.

AC (artikel 15.6 nieuw)

Artikel 15.6 is het huidige artikel 15.7 met uitzondering van «15.6» in de opsomming. In het huidige artikel 15.7 wordt bepaald dat de feiten die strafbaar worden gesteld in de artikelen 15.3, 15.4, 15.5 en 15.6 overtredingen zijn. Wanneer op het ten onrechte verlenen van WHW-graden niet langer een strafrechtelijke, maar een bestuursrechtelijk boete staat, verdient het de voorkeur om het huidige artikel 15.6 na verwijdering van artikel 15.6 uit de opsomming, direct te laten volgen op de artikelen over strafrechtelijke geldboetes. Daarna volgen de bepalingen inzake de bestuurlijke boete. Zie ook de toelichting bij de volgende artikelen.

AD (artikel 15.7)

Het eerste lid van het nieuwe artikel 15.7, onder a, b en c, komt overeen met het eerste lid van het huidige artikel 15.6, eerste lid, onder a, b en c, zij het dat na «graden» niet meer staat: genoemd in de artikelen 7.10a, 7.10b, 7.18 en 7.19a. Door die toevoeging was het alleen verboden de graden Bachelor, Master, Doctor en Associate degree te verlenen indien het een graad was in de zin van genoemde artikelen. Aangezien bij onterechte graadverlening meestal niet wordt verwezen naar deze artikelen, had deze strafbepaling in de praktijk weinig effect. Om misleiding effectief tegen te kunnen gaan, is het nodig dat het verlenen van deze graden ook aan banden wordt gelegd als daarbij niet wordt verwezen naar WHW-artikelen.
Onderdelen a, b en c van het eerste lid van het nieuwe artikel 15.7, hebben nog steeds betrekking op graden die worden verleend op grond van de WHW. Het nieuwe onderdeel d heeft betrekking op graden die niet worden verleend op grond van de WHW maar op grond van een buitenlandse regeling. Om misleiding tegen te gaan, mogen dergelijke «niet-WHW-graden» alleen worden verleend indien zowel bij het aantrekken van studenten als bij de graadverlening kenbaar wordt gemaakt tot welke graad de opleiding leidt en op grond van welke buitenlandse wettelijke regeling de graad wordt verleend.
Het is niet de bedoeling dat er stelselmatige controle van overheidswege komt of de informatie die wordt gegeven in verband met de verlening van buitenlandse graden, klopt. Wel kan de inspectie zo nodig onderzoek instellen naar aanleiding van een signaal. Verder is van belang dat het door de wettelijke verplichting om hierover bijtijds correcte informatie te geven, gemakkelijker wordt voor gedupeerde studenten om een schadeclaim in te indienen bij de betreffende instelling.

Het tweede lid is gelijk aan het huidige tweede lid van artikel 15.6, waar staat dat het verboden is de titels, genoemd in de artikelen 7.20, 7.22, tweede lid, en 7a.5, te verlenen. Deze bepaling is nodig om op te kunnen treden wanneer ondanks dat toch een titel zou worden verleend.

In het derde lid wordt geregeld dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan degene die in strijd met het eerste lid handelt. Voor de redenen waarom is gekozen voor een bestuurlijke boete, zie het algemeen deel van de toelichting, bij § 4.1.2 e.v. Voor de maximale hoogte van de bestuurlijke boete, zie het nieuwe artikel 15.9.

AE (artikel 15.8 en artikel 15.9)

In het nieuwe artikel 15.8 wordt geregeld dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan degene die in strijd handelt met het nieuwe artikel 1.22 of 1.23 of met artikel 7.15. Voor de redenen waarom in dit kader is gekozen voor een bestuurlijke boete, zie het algemeen deel van de toelichting, bij § 4.1.2 e.v.

Ook wegens overtreding van artikel 7.15 kan – in een uiterst geval – een bestuurlijke boete worden opgelegd. Er moet namelijk ook effectief kunnen worden opgetreden indien WHW-instellingen (bekostigde en rpho's) niet voldoen aan de plicht om (aspirant)studenten goed te informeren. Op de eerste plaats is dat nodig omdat anders het misleiden van studenten onvoldoende effectief kan worden tegengegaan. Zie ook de toelichting bij het nieuwe artikel 15.7. Daarnaast is het ook in verband met EU-recht van belang om dezelfde soort informatie-eisen en sancties te hanteren indien het om WHW-opleidingen gaat, als wanneer het opleidingen betreft uit een ander EER-land. Er moet voor worden gewaakt dat Nederland het verwijt krijgt harder op te treden tegen buitenlandse

instellingen dan tegen de eigen WHW-instellingen. Dat zou niet in overeenstemming zijn met EU-recht.

In het nieuwe artikel 15.9 wordt de maximale hoogte van de bestuurlijke boete vastgelegd. Voor dit maximum is aangesloten bij de Kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel [26] en de hoogste categorie van strafrechtelijke boetes. Voor de hoogste categorie is gekozen omdat het van belang is dat – in een uiterste geval – een voldoende hoge bestuurlijke boete kan worden opgelegd omdat er onvoldoende afschrikwekkende dreiging uitgaat van een te lage boete. Mocht het al komen tot het opleggen van een boete, dan zal het slechts in uitzonderlijke gevallen een boete zijn die in de buurt van die maxima komt. Van de andere kant is het van belang dat er een serieuze «stok achter de deur» is die ook daadwerkelijk kan worden gebruikt wanneer dat nodig zou zijn. Naar verwachting zal het in de meeste gevallen echter voldoende zijn dat de mogelijkheid van een hoge bestuurlijke boete bestaat, om te bewerkstelligen dat aanwijzingen van de inspectie serieus worden genomen. Zie ook het algemeen deel van de toelichting, bij § 4.1.2.

ARTIKEL II Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht

De Wet op het onderwijstoezicht wordt gewijzigd om mogelijk te maken dat de inspectie namens de Minister die het aangaat, een bestuurlijke boete oplegt. Het derde lid van artikel 3 regelt uitsluitend de mogelijkheid van mandaatverlening. Nadat de wettelijke basis is gelegd, moet derhalve nog worden geregeld in welke gevallen de inspectie namens de Minister een bestuurlijke boete op mag leggen.

ARTIKEL III Wijziging van het Wetboek van Strafrecht

Het Wetboek van Strafrecht wordt gewijzigd om te bewerkstelligen dat ook het voeren van de titels Bachelor, Master, Associate degree en Doctor, zonder daartoe gerechtigd te zijn, strafbaar wordt gesteld.

In artikel 435, aanhef en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht, is geregeld dat degene die zonder daartoe gerechtigd te zijn de titel van advocaat of gerechtsdeurwaarder voert, dan wel een der in de artikelen 7.20, 7.22, tweede lid, 7.22a, eerste lid, en 7a.5 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek genoemde titels, kan worden gestraft met een geldboete van de tweede categorie. De WHW-titels waarnaar wordt verwezen zijn: ingenieur (afgekort tot ir.), meester (afgekort tot mr.), doctorandus (afgekort tot drs.), ingenieur (afgekort tot ing.), baccalaureus (afgekort tot bc.) en doctor (afgekort tot dr.). Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om het ten onrechte voeren van titels Bachelor, Master, Associate degree en Doctor strafbaar te stellen, op dezelfde wijze als het ten onrechte voeren van de «oude» titels. Het gaat hierbij niet alleen om graden en titels op grond van een WHW-getuigschrift. In artikel 7.23 en het nieuwe artikel 7.23a staat onder welke voorwaarden in Nederland graden en titels mogen worden gevoerd, die in het buitenland zijn verkregen. Een soortgelijke regeling wordt opgenomen voor graden en titels die in Nederland zijn verkregen op grond van een buitenlandse accreditatie-regeling. Uit deze artikelen, alsmede uit de definitiebepalingen van graad en titel in artikel 1.1 van de WHW, blijkt dat aan «een titel of graad in de zin van de WHW» ook een buitenlands getuigschrift ten grondslag kan liggen.

---

[26] Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69.

Een graad wordt in artikel 1.1, onder z gedefinieerd als de graad Bachelor, Master (met of zonder toevoeging) of Doctor of Associate degree. Omdat hierbij niet wordt verwezen naar de WHW, vallen hieronder ook graden die niet op deze wet zijn gebaseerd. Iemand kan gerechtigd zijn een bepaalde graad te voeren nadat een WHW-opleiding met succes is afgerond en de bijbehorende graad is verleend, maar het is ook mogelijk dat een graad is verleend op grond van een niet-WHW-opleiding die is geaccrediteerd door een buitenlandse accreditatieorganisatie. Wanneer een graad wordt gevoerd die noch is gebaseerd op de WHW, noch op een buitenlandse regeling, is het een graad die ten onrechte wordt gevoerd.

Voor het verschil tussen de graad Doctor en titel doctor, zie artikel 7.22 WHW en de toelichting bij het derde lid van het nieuwe artikel 7.23a.

ARTIKEL IV Samenloopbepaling

Deze samenloopbepaling is nodig, omdat artikel 3 van de Wet op het onderwijstoezicht, tevens wordt gewijzigd door het initiatiefwetsvoorstel van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog (Kamerstukken II 2014/15, 33 862) en dit initiatiefwetsvoorstel nog niet in werking is getreden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker